

TALLINNA ÜLIKOOL
Ühiskonnateaduste Instituut
Siseriiklik ja transnatsionaalne õigus

Elmar Vaher

OHUTÕRJE ÕIGUSLIK REGULATSIOON PÕHISEADUSLIKKU KORDA
ÄHVARDAVA OHU KORRAL
Magistritöö

Juhendaja: dotsent Ilmar Selge

Tallinn
2016

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. OHU MÕISTE EUROOPA ÕIGUSRUUMIS	13
1.1. Ohutõrje õiguslik regulatsioon Euroopa Liidus	13
1.2. Ohutõrje õigusliku regulatsiooni kujunemislugu Eestis	14
1.3. Saksa õigusdogmaatika ohu definitsiooni tõlgendamisel	17
2. OHUTÕRJEÕIGUSE PÕHISEADUSLIKUD ALUSED	21
2.1. Põhiseaduslik kord ja avalik kord põhiseaduses	21
2.2. Ohu mõiste põhiseaduses	25
2.3. Põhiõiguste riive põhiseaduses	28
2.4. Põhiseaduse nõuded erakorraliseks seisukorraks valmisoleku õigusele	31
3. OHUTÕRJE REGULATSIOON KORRAKAITSESEADUSES JA ERAKORRALISE SEISUKORRA SEADUSES	34
3.1. Avalikku korda ähvardava ohu ennetamine ja tõrjumine	34
3.2. Põhiseadusliku korda ähvardava ohu kõrvaldamise meetmed	52
3.3. Erakorralise seisukorra väljakuulutamise õiguslikud küsimused	55
3.4. Järeldused ja ettepanekud <i>de lege ferenda</i>	58
KOKKUVÕTE	62
KASUTATUD ALLIKAD	67
RESUME	71
LISAD	79
Lisa 1. Intervjuu küsimustik	79
Lisa 2. Ele Nuka intervjuu transkriptsioon	80
Lisa 3. Mait Laaringu intervjuu transkriptsioon	90

SISSEJUHATUS

Tänapäeval räägitakse palju ohtudest ja nendega toimetulekust. Ühiskonna ootus on rajatud vajadusele elada turvalises keskkonnas, kus ei ole tagatud vaid vahetu füüsiline turvalisus, vaid ka turvatunne, mis on subjektiivselt tuntav. Ei ole kahtlust, et ohtude ennetamine on oluline tegevus, sest tagajärgedega tegelemine on raske ja kulukas. Samuti on inimeste ootus suunatud sellele, et turvatunne ei saaks häiritud. Erinevates maailmajagudes toimuvast tulenevaid tagajärgi on esmajoonel väga raske prognoosida ja tagajärjed on suure mõjuga nii erinevate riikide majandusele kui ka turvalisusele.

Näiteks on viimase kuue kuu jooksul Kesk- ja Ida-Vahemere rändetee kaudu Euroopa Liidu territooriumile saabunud üle 700 000 inimese, kes on Euroopa Liidu välispiiri ebaseaduslikult ületanud. Nendest enamus on Süüria, Somaalia, Eritrea ja Afganistani päritolu.¹

Hüppeline sisserände kasv ning sisuliselt lakkamatu ööpäevane sisserändajate liikumine läbi Euroopa algas juulis 2015. a ja see jätkus ka antud lõputöö koostamise ajal. Kõige suurem liikumisaktiivsus on püsinud Ida-Vahemere rändetee kaudu Lääne-Balkani riikide kaudu kulgeval maismaaharul, vähem Kesk-Vahemere teekonnal.

Samuti ei saa magistritöö autor mööda minna sõja puhkemisest Ukrainas. Kuigi otseselt ei puuduta sõjategevus Ukrainas Eesti Vabariiki, oleme toimunuga üsna lähedalt seotud.

Palju räägitakse sellest, et Ukraina kriisi puhul ei ole küsimus ühes riigis, küsimus on kõikide Euroopa riikide julgeolekus. Ei ole kahtlustki, et Euroopa peab hindama ohte, võtma selgeid seisukohti ja näitama oma otsustavust ning jõudu. Euroopa riigid on hinnanud ohte niivõrd reaalselt, et üheks arutelukohaks praegustes tingimustes on võimalik relvaabi andmine Ukrainale või veelgi laiemate sanktsioonide rakendamine. See tähendab seda, et riigid mitte ainult ei räägi ohtude ennetamise vajadusest, vaid võtavad vastu konkreetseid ettepanekuid, et olla valmis ohtude realiseerumisel ohte tõrjuma.

¹ <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=502>.

Seoses muutunud julgeolekulukorraga võttis NATO kiiresti vastu otsuse oma kohaloleku suurendamisest Eestis ja Balti riikides tervikuna.² See on üks konkreetne ja varem mitte rakendatud meede, et olla valmis realiseeruvaid ohte tõrjuma.

Aina rohkem räägitakse ja tegeletakse laiapindse riigikaitse korraldamisega. Täna sees julgeolekukeskkonnas ähvardavad Eestit palju mitmekesisemad ohud kui vaid sõjalised rünnakud. Seega peab riigi kaitsmiseks valmistuma mitte ainult Kaitseväge, vaid kõik riigiasutused ning kogu ühiskond. Sellest põhimõttest lähtudes kohustab rahuaja riigikaitse seadus³ koostama riigikaitse arengukava. 27. veebruaril 2014 kiitis Vabariigi Valitsus heaks „Riigikaitse arengukava 2013 – 2022“⁴ mittesõjalised osad, mis sätestab, et Eesti riigikaitse eesmärk pole mitte ainult võimalikku konflikti võita, vaid seda ka heidutuse teel ära hoida – see on kõige tõhusam ja odavam viis riigi kaitseks. Laiapindne riigikaitse suurendab kogu Eesti ühiskonna vastupidavust ja valmidust mis tahes kriisideks. Seega on laiapindsel riigikaitasel ka heidutav efekt, kuna see annab võimalikule agressorile sõnumi, et Eesti puhul on tegemist vastupidava riigi ja ühiskonnaga.

Laiapindse riigikaitse käsitlese kohaselt jaguneb riigikaitse kuueks peamiseks omavahel seotud tegevussuunaks, millel on konkreetset vastutajat. Seejuures lähtutakse põhimõttest, et asutused, kes vastutavad ühe või teise valdkonna eest sõjaajal, peavad seda tegema ka rahuajal.

Laiapindse riigikaitse kuus põhilist tegevusuunda on:

1. sõjaline kaitse ehk eelkõige kahe täielikult varustatud ja mehitatud jalaväebrigaadi väljaarendamine ning uute jalaväe lahingumasinate, tankitõrjeraketisüsteemide ja iseliikuvate suurtükkide hankimine;
2. tsiviilsektori toetus sõjalise kaitsele, mille eesmärk on aidata kaasa Kaitseväge mobilisatsiooni läbiviimisele nõnda, et oluliselt ei kahjustuks ülejäänud ühiskonna toimimine. Selleks määratakse juba rahuajal ära varad, tehnika jms, mis mobilisatsiooni korral antakse Kaitseväge kasutusse;
3. rahvusvaheline tegevus ehk diplomaatide, ametnike ja kaitseväelaste töö rahvusvahelisel areenil, et tagada vajadusel kollektiivkaitse mehhanismide kiire rakendumine;

² Arvutivõrgus: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

³ Rahuaja riigikaitse seadus. RT I, 01.09.2015, 26.

⁴ Riigikaitse arengukava 2013 – 2022. RT III, 29.01.2013, 8.

4. sisejulgeoleku tagamine ehk Siseministeeriumi, Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti ja Kaitsepolitsei ameti tegevus nii rahuajal kui ka sõja korral;
5. elutähtsate teenuste toimepidevuse kindlustamine, et ka sõja korral oleks inimestel elektrit ja vedelkütust, töötaksid telefonid ja sidevõrgud, maanteed, sadamad ja lennuväljad, samuti et toimiks endiselt arstiabi andmine ja veevärk;
6. psühholoogiline kaitse, mis hõlmab riigiasutuste koordineeritud tegevust, et vältida paanika ning väärkuulduste teket ja neutraliseerida välismaalt lähtuva vaenuliku mõjutustegevuse tulemuslikkust. See tegevussuund haarab veel kaitsetahte suurendamist, tõhusat rahvusvahelist teavitustööd, elanikkonna efektiivset teavitamist kriisi- ja sõjaolukorras ning inimeste teadmiste ja oskuste parandamist, et kriisi ajal toime tulla.

Eelpool nimetatud ootuste täitmiseks ja vajalike ettevalmistavate tegevuste tegemiseks on vajalik hinnata, milline ja kui suur on võimalik realiseeruv oht ja sellest tulenevalt võtta tarvitusele meetmed ohtude tõrjumiseks.

Ohtudest tulenevate tegevuste kirjeldamine leiab põhjalikku kajastamist ka erinevates muudes, sisemise rahu tagamisega seotud strateegiates.

Eesti julgeolekupoliitika alused⁵ on riiklik strateegia, mille eesmärgiks on kindlustada Eesti riigi iseseisvus ja sõltumatus, territoriaalne terviklikkus, põhiseaduslik kord ning rahva turvalisus. Põhikohal on järjepidev areng ja rahva heaolu.

Julgeolekupoliitika hõlmab tegevust valdkondades, mis kindlustavad riigi ja rahva kestma jäämise. Eesti teostab julgeolekupoliitikat isikute põhiõigusi ja -vabadusi järgides ning põhiseaduslikke väärtusi kaitstes.

Riigi turvalisuspoliitika põhisuunad,⁶ kui julgeolekupoliitika aluseid konkretiseeriv dokument, sõnastab preventsiiooni eelistamise põhimõtte karistusõiguslike meetmete ees koos põhjendusega: ohtude ennetamine ja tõrjumine ning kodanike ulatuslik protsessi kaasamine on oluliselt tõhusam karistusõiguslikest meetmetest, see on ka odavam, samuti rõhutatakse ennetamist kui turvalisuspoliitika läbivat suunda.⁷ Turvalisuspoliitika alused eristavad ka

⁵ Riigikogu 12.05.2010 otsus „Eesti julgeolekupoliitika alused“. RT I 2010, 22, 110.

⁶ Riigikogu 17.06.2008 otsus „Eesti turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015 heakskiitmine“. RT I 2008, 25, 165.

⁷ Samas, p-d 3, 6.4. ja 7.

selgelt preventsiooni eri tõenäosuslikke etappe riskide prognoosimise, ohtude ennetamise ja ohtude tõrjumise näol.

Kriminaalpoliitika arengusuunad näevad vastavalt kuritegevuse struktuuri muutumisele ette kõrgendatud tähelepanu pööramist küberkuritegevusele, organiseeritud kuritegevusele ja terrorismivastast võitlust.⁸

Tekkinud rändekriis ja pingeline olukord Euroopas loovad täiesti uue olukorra ja vajaduse kasutada demokraatia ja iseseisvuse säilitamiseks ennetavaid meetmeid ning tagada reageerimisvalmidus. Selleks aga, et esmalt luua reageerimisvalmidus, on vajalik teada potentsiaalselt realiseeruvaid ohte ja luua riigis tervikuna praktiline ja toimiv mehhanism ohtude ennetamiseks ja tõrjumiseks.

Üsna tihti räägitakse turvalisusest ja turvatundest. Neid saab küll mõista sarnastena, kuid need on erinevad mõisted. Kui turvalisus on see, mida vahetult inimene tunneb, olgu see siis perearsti ebaviisakas käitumine või kannatanuks olemine süüteos, siis turvatunne on midagi enamat. Turvatunne on see, mille nimel ja poole inimene püüdleb, olgu see siis majanduslik turvatunne või uhke olemine oma riigi üle ja ka selle üle, et õigusabi on kättesaadav või, et erinevad ametkonnad on pädevad oma tegevustes. Aina tihedamini räägitakse küberrünnakutest ja infosõjast, mille inimesteni toomine mõjutab inimeste turvatunnet.

Ülaltoodust tulenevalt on Vabariigi Valitsus heaks kiitnud mitmeid riigi sisemist rahu tagavaid strateegiaid, mille üheks uueks ja oluliseks ülesandeks on luua psühholoogilise kaitse mehhanism. Inimeste mõttemaailma kujunemine ja hoiakud on otseselt seotud kättesaadavast informatsioonist. Suurt rolli selles mängib tänapäeval sotsiaalmeedia ja ajakirjandus.

Näitena võib tuua käesoleval ajal aktuaalse korruptsiooniskandaali Tallinna Sadamas. On ilmselge, et enamusel Eesti inimestel puudub vahetu seos antud skandaaliga, kuid teadmine, et riigi omanduses oleva ettevõtte tippjuhte süüdistatakse korruptsioonis, see teadmine tekitab ebausaldust riigi suhtes ja mõjutab inimeste turvatunnet.

Või näide kaitsepolitsei ametniku Eston Kohveri röövimisest Eesti Vabariigi territooriumilt, mis toimus Venemaa Föderatsiooni eriteenistuse poolt ja tema 15 aastaks süüdimõistmine

⁸ Riigikogu 9.06.2010 otsus „Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018 heakskiitmine“. RT III 2010, 26, 51, p 4.

spionaažis Venemaa kohtu poolt. Selline juhtum tekitab piiriäärsetes piirkondades elavates inimestes hirmutunde, kuna on arusaamatu, kuidas 21. sajandil on selline tegevus naaberriikide poolt võimalik ja kas ka neid võidakse selliselt kohelda. Nimetatud juhtum tekitas rahva seas taaskord arutelu selle üle, kui hästi on valvatud Eesti Vabariigi riigipiir ja arutelu selle üle, miks ei ole reguleeritud Euroopa Liidu välispiir Venemaa Föderatsiooniga. Selleks aga, et näidetenä toodud ja turvatunnet kõikuma panevaid juhtumeid ära hoida, selleks tuleb hinnata potentsiaalselt realiseeruvaid ohte ja eelnevalt tegeleda ohtude ennetamisega.

Magistritöö autor on töötanud 20 aastat siseturvalisuse valdkonnas, mis annab piisava praktilise teadmise väita, et kaasaja ohtude ennetamise mehhanismid, sealhulgas õiguslikud, on noorele riigile omaselt ebaselged, üsna tihti leiab see kajastamist korrakaitsealises ennetustegevustes ja on üles ehitatud pigem ohtudele reageerimisele.

Samuti on taasiseseisvunud aja jooksul Eesti Vabariigis võetud vastu mitmeid õigusakte, millede kujunemine on toimunud väga erinevatel aegadel ja on olnud mõjutatud erinevatest julgeoleku olukordadest.

Ohtude ennetamiseks on riigil vaja meetmeid, mis oleksid eesmärgipärased ja proportsionaalsed selleks, et tagada ennetuse tulemuslikkus ja tagada isikute põhiõiguste kaitse, samas säilitades inimeste põhiõiguste riive tasakaal. Riigikohus on märkinud, et Eesti õiguskorras tuleneb proportsionaalsuse põhimõtte põhiseaduse § 11 teisest lausest, mille kohaselt peavad õiguste ja vabaduste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.⁹ Põhiõiguste tasakaalu leidmine aga ei olegi nii lihtne nagu ta esialgu hinnates tundub. Ohu võimaliku saabumise, selle hindamise ja vajaliku ohutõrje meetme valik eeldab aga nii avalikke kui ka varjatud meetodite kasutamise võimalusi. Proportsionaalsuse leidmine on selles üks kesksemaid lahendamist vajavaid küsimusi. Nii on näiteks Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Väino Linde toonud 2008. aastal välja kriitika planeeritava korrakaitseaduse sõnastuse ja põhimõtete kohta. Väino Linde toob oma korrakaitseaduse eelnõu õiguslikke probleeme käsitlevas arvamuses¹⁰ välja olulise asjaolu, et erinevad korrarikkumised peavad saama ka erinevalt hinnatud ja valitud erinevad ohutõrje meetmed. See tähendab otseselt seda, et iga põhiõigusesse sekkumine peab olema hinnatud ja meetmed peavad olema kooskõlas põhiseaduse mõttega.

⁹ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

¹⁰ Väino Linde. Korrakaitseaduse eelnõu probleemidest. – Riigikogu Toimetised, 2008, [RiTo 17]

Põhiseaduse sätete seast leiame arvukalt klausleid, mis näevad ette vastava õiguse piiramise võimaluse. Enamikus neist on mainitud õigusakti liigina seadust, mõnes aga, nagu näiteks põhiseaduse § 39 teises lauses¹¹ aga ainult riiki. Viimasel juhul tuleneb iga riikliku kitsenduse seadusandja poolt seadustamise nõue põhiseaduse § 3 lg 1 esimesest lausest, mis keelab teostada riigivõimu ilma seadusliku aluseta. Paragrahvi 39 teine lause on seega samuti adresseeritud seadusandjale. Kõik need sätted võib kokku võtta terminiga „seadusereservatsioon”, sest need reserveerivad teatud põhiõiguste jaoks olulised otsused seadusandjale.

Seadusereservatsioonis sisalduvast piirangu-, piiramis-, piiritõmbamis- ehk piiriklauslist lähtudes võib põhiõigused jaotada kolmeks:

1. lihtsa seadusereservatsiooni ehk piiriklausliga põhiõigused;
2. kvalifitseeritud seadusereservatsiooni ehk piiriklausliga põhiõigused;
3. nullreservatsiooniga ehk ilma piiriklauslita põhiõigused.

Lähtudes põhiseaduse § 11 esimeses lauses ja § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatust, tohib seadusandja põhiõigusi piirata ainult siis, kui põhiseadus seda lubab. Lihtne piiriklausel ongi lihtvolitus seadusandjale põhiõiguse piiramiseks. Näiteks on Riigikohus tabavalt märkinud: „Kuna põhiseaduse § 32 teises lõikes pole nimetatud eesmärgi, mis õigustavad omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise piiramist, siis saab selle põhiõiguse piiramise puhul olla seaduspäraseks seadusandja iga eesmärk, mis pole põhiseadusega vastuolus”¹²

Nagu varasemalt öeldud, et põhiõiguste piiramise tasakaalu leidmine ei ole niivõrd lihtne, tuleb antud magistratöö sisust tulenevalt vaadelda veel ühte õiguslikku küsimust. Nimelt, kas mõiste avalik kord on samas ka põhiseaduslik kord (kas esineb mõistete kattuvus) ja kas avaliku korra tagamiseks vajalikud meetmed on piisavad, et ära hoida ohtu põhiseaduslikule korrale.

Magistratöö autor peab oluliseks, et vastuvõetud ja rakendatud korrakaitseseadus,¹³ leiab rakendamist riiki ohustavate riskide ennetamisel. Samuti on oluline, et rakendamist leiaks korrakaitseseaduses eraldi peatükina olevad riikliku järelevalve meetmed ja riikliku järelevalve erimeetme kohaldamine korrakaitseorgani poolt ohu ennetamiseks ja tõkestamiseks.

¹¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.

¹² RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 27.

¹³ Korrakaitseseadus. RT I, 22.03.2011, 4.

Käesoleva magistritöö uurimisobjekt kuulub avaliku õiguse valdkonda ja uurimisprobleemiks on korrakaitseõiguse tuumaks oleva ohutõrje meetmete rakendamise pinnalt tõusetuvad õiguslikud küsimused korrakaitsete ohtude ennetamisel ja nende piisavus ning tähendus erakorraliseks seisukorraks valmistumisel (põhiseaduslikku korda ähvardava ohu aspekt).

Magistritöö autor ei käsitle antud töös põhjalikult julgeolekuasutuste spetsiifilisi ülesandeid ega järelevalve meetmeid erakorraliseks seisukorraks valmistumisel, vaid keskendub täpsemalt ohutõrje meetmetele korrakaitseõigust analüüsides.

Korrakaitseõiguse temaatikat on üsna mitmel korral käsitletud Tartu Ülikooli õigusteaduskonna ajakirjas *Juridica*. Nii on näiteks saksa riigiõigusteadlane Robert Alexy 2001. aasta artiklis „Põhiõigused Eesti põhiseaduses“ nimetanud korrakaitset ohutõrje klassikaliseks valdkonnaks.¹⁴ Samuti on korrakaitse küsimust puudutanud õiguskantsler Allar Jõks, kes tõi välja kriitika 2004. aastal kehtiva politseiseaduse kohta, mis võeti vastu Eesti NSV Ülemnõukogu poolt 20. septembril 1990. aastal.¹⁵

Teema valikul sai määravaks selle aktuaalsus ühiskonnas, puudutatud isikute suur arv (sisuliselt on antud temaatikaga hõlmatud kogu ühiskond) ning selle uudsus Eesti õiguslikus olustikus, aga samuti autori huvi nimetatud regulatsiooni vastu ja asjaolu, et ohutõrje õigusliku regulatsiooni puhul on tegemist Eesti õiguskorras suhteliselt uue nähtusega, mida ei ole varem põhiseaduslikku korda ähvardava ohu aspektist sisuliselt uuritud. Samuti puudub vastav praktika. Näiteks ei ole Eesti Vabariigis kunagi välja kuulutatud erakorralist seisukorda. Samuti on autori arvates teema aktuaalne, kuna 2014. aastal võeti vastu korrakaitseseadus, mis on esimene seadus, mis käsitleb laiemalt kui politseiseadus ohu ennetamist ja kirjeldab ohutõrje võimalikke meetmeid.

Magistritöö eesmärgiks on avada ohutõrje regulatsiooni ja ohutõrje meetmete kohaldamise õigusteoreetilised lähtealused ja käsitlused võrdlusriikide, sh Saksamaa näitel. Eesti valitud korrakaitseõiguse mudeli eeskujust ja eripärast lähtuvalt on autor seadnud eesmärgiks uurida ohutõrje regulatsiooni tulenevalt Euroopa Liidu ülesest õigusest ja liikmesriikide õigusest, Eesti põhiseadusest ja korrakaitse seadusest ning selle rakendamise seadusest, aga samuti erakorralise seisukorra seadusest. Magistritöö autor soovib selgitada välja, kas ohutõrje õiguslikku regulatsiooni puudutavates seadustes on pädevate organite tegevus ohutõrjel ja

¹⁴ R. Alexy. *Juridica* 2001/1.

¹⁵ Eesti Vabariigi politseiseadus. RT 1990, 10, 113.

rakendatavad meetmed piisavalt reguleeritud ja kas korrakaitse valdkonna seadused täidavad oma eesmärgi. Ohutõrje õigusliku regulatsiooni täitmise pinnalt soovib autor juhtida tähelepanu võimalikele puudustele kehtivas regulatsioonis ning esitada magistritöö kirjutamise käigus õigusliku analüüsi tulemusena ettepanekuid *de lege ferenda* regulatsiooni ja korrakaitse praktikate muutmiseks.

Käesoleva töö autor väidab hüpoteesina, et pädevatel korrakaitseorganitel on väga oluline roll ohutõrje õigusliku regulatsiooni rakendamisel, aidates seeläbi vältida/lõpetada põhjendamatuid isikute põhiõiguste ja -vabaduste riiveid. Töö autor on seisukohal, et olukorras, kus ohutõrje ja selleks vajalike meetmete valik ei kuuluks korrakaitseorganite järelevalve objektide hulka, jääksid paljud vastuolud korrakaitse valdkonna õigusaktide ning põhiseaduse ja seaduste vahel tuvastamata ning inimeste põhiõigused ja -vabadused põhiseadusevastaselt riivatuks.

Autor on seisukohal, et erakorraliseks seisukorraks valmistumine on ebamäärane, sisuliselt määratlemata õiguslik mõiste, mille ajalised ega esemelised (eristamine tegevusest põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamisel ja tõrjel laiemalt) kriteeriumid ja õiguslikud piirid ei ole täpselt määratletavad.

Hüpoteesi kinnitamiseks tuleb leida vastused järgmistele uurimisküsimustele:

1. leida vastus küsimusele, millist õigushüve kaitseb mõiste avalik kord põhiseaduses;
2. leida vastus küsimusele, kas mõiste avalik kord on osa mõistest põhiseaduslik kord;
3. leida vastus küsimusele, kas erakorraliseks seisukorraks valmistumine on seadustes selgelt ja ühetähenduslikult reguleeritud;
4. leida ning osutada võimalikele puudustele kehtivas ohutõrje õiguslikus regulatsioonis ning esitada magistritöö kirjutamise käigus kujunevaid ettepanekuid *de lege ferenda* regulatsiooni muutmiseks;
5. selgitada välja antud teematikat tundvate ekspertide seisukohad (intervjuud ekspertidega).

Magistritöös valitud hermeneutilisest lähenemisviisist tulenevalt viis autor läbi kaks intervjuud ohu ennetuse ja ohu tõrje valdkonda erinevatest aspektidest süvitsi tundvate ekspertidega. Intervjuude teostamise eesmärgiks oli intervjuueeritavate seisukohtade väljaselgitamine ohuennetuse ja ohu tõrje olulisemate probleemide osas. Intervjuueeritavate valikul arvestas autor vajadusega küsitleda ohuennetuse valdkonna eksperte mitmel tasandil.

Magistritöö autori püstitatud hüpoteeside kontrollimiseks on vaja selgitada ohu ennetuse ja ohu tõrje teoreetilisi aluseid ja nende seoseid erinevate õigusaktidega. Selleks kasutab autor õigusaktide, seaduste ettevalmistavate materjalide, seletuskirjade ning muude allikmaterjalide analüüsi. Kuna autor puutub antud valdkonnaga kokku oma ametialase tegevuse käigus, peab ta oluliseks vastava regulatsiooni sügavamat analüüsimist ja mõistmist.

Autori arvates on kohane kasutada deduktiivset uurimismeetodit, liikudes üldiselt üksikule: üldistelt seadusesätetelt konkreetsete õiguslike küsimusteni. Nimetatud uurimismeetodi valis autor seetõttu, et ohuennetuse temaatika on Eesti õiguses veel üsna tundmatu ja selle kujunemine on olnud mõjutatud Saksa õigusdogmaatikast. Samuti on vajalik leida ohu ennetuse ja ohu tõrje seos põhiseadusega.

Samuti analüüsib autor magistritöös erinevate õigusaktide sisulist koostoimet ja kooskõla ohtude ennetamisel. Töö käigus kasutab autor võrdleva õigusteaduse meetodit, kõrvutades Eestis kehtivat õigust Saksamaal kehtiva õigusega. Eestis kehtiva õiguse all peab autor silmas ennekõike ohu ennetusega ja ohu tõrjega seotud ja erakorralist seisukorda puudutavat regulatsiooni.

Autor leiab, et just läbi õigusaktide sisulise analüüsi on kõige parem tõlgendada õigust tervikuna. Antud valdkonda analüüsides on õiguse teleoloogilisel tõlgendamisel oluline tähtsus, et jõuda selgusele nimetatud valdkonna seaduste eesmärgis, geneesis, tekkepõhjustes, seadusandja tahtes ja normide praktilise rakendamise põhimõtetes ning võimalustes.

Põhiliselt on töös kasutatud allikateks põhiseadus, korrakaitseadus, korrakaitseaduse rakendamise seaduse eelnõu ja nende seletuskirjad. Samuti Eesti õiguse eeskujuks olnud Saksa korrakaitseõigus ja Saksa õiguskirjandus. Lisaks kasutab autor oma magistritöös käsitletava valdkonna ekspertide arvamused ja intervjuusid. Kuigi Eestil puudub korrakaitseõiguse pikaajaline kohtupraktika, kasutab autor politseiõiguse pinnalt kujunenud kohtupraktikat. Töö kirjutamisel on kasutatud eelkõige Riigi Teatajas avaldatud normatiivmaterjale, nii Eesti kui välisriikide teoreetilist kirjandust, riigikogu istungite stenogramme ning ajakirja Juridica artikleid.

Magistritöö eesmärgist tulenevalt on töö jaotatud kolmeks peatükiks, millest esimeses analüüsib töö autor ohu mõiste kujunemist Euroopa õigusruumis. Autor analüüsib Eesti

ohutõrjeõiguse kujunemislugu ja avab ohu mõiste definitsiooni Saksa õigusdogmaatika seisukohtade analüüsi alusel.

Teises peatükis uurib autor ohutõrjeõiguse õiguse põhiseaduslikke aluseid. Autor avab põhiseadusliku korra ja avaliku korra mõisted põhiseaduses. Samuti käsitleb ohu mõistet ja põhiõiguste riivet erakorraliseks seisukorraks valmisoleku õiguses.

Kolmandas peatükis uurib magistritöö autor korrakaitseseaduses ohu korral põhiõigusi riivavate meetmete rakendamise lubatavust lähtudes ohugradatsioonist. Samas peatükis analüüsib magistritöö autor avalikku korda ja põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamise ja kõrvaldamise meetmeid. Samuti toob magistritöö autor välja erakorralise seisukorra väljakuulutamise õigusliku probleemistiku.

Autor avab ohutõrjega seotud õiguslikud probleemid, sh tõlgenduslikud. Samuti analüüsib autor seadusandja tahte ja ohutõrjeõiguse praktilise rakendamise vahelist seost. Kokkuvõttes annab autor ülevaate töö eesmärgi saavutamise ja hüpoteesi kinnitavate argumentide kohta, autori tehtud järeldustest, ettepanekutest *de lege ferenda* ning esitatud soovitustest. Samuti on kokkuvõttes kajastatud autori seisukohalt vaadatuna need meetmed, mida peab rakendama, et tagada efektiivne ja tulemuslik ohu ennetamine ja ohu tõrje.

Käesolevast tööst loodab autor eelkõige praktilist kasu neile, keda antud teema ja valdkond huvitab või kelle töökohuseks on ohu olukorra hindamine, avaliku korra tagamine, korrakaitseliste ülesannete korraldamine ja juhtimine. Loodetavasti on neil võimalik töös toodud ettepanekuid ja soovitusi üle võtta ning oma igapäevatoos rakendada.

1. OHU MÕISTE EUROOPA ÕIGUSRUUMIS

1.1. Ohutõrje õiguslik regulatsioon Euroopa Liidus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 67 lg 1 sätestab, et liit moodustab vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala, kus austatakse põhiõigusi ning liikmesriikide erinevaid õigussüsteeme ja traditsioone.¹⁶ Riigi sisemise julgeoleku küsimus ei ole mitte üksnes riigi siseõiguse, vaid ka Euroopa Liidu õiguse küsimus. Euroopa Liidus on eesmärgiks moodustada oma kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev sisepiirideta ala.¹⁷ Samuti nimetab Euroopa Liidu leping liikmesriikide ühe põhifunktsioonina riigi julgeoleku kaitsmise, mis kuulub iga liikmesriigi ainuvastutusse.¹⁸

Euroopa Liidu tegevusruum avaliku korra kaitsmise ja siseturvalisuse tagamise valdkonnas on piiratud. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 72 (ordre public klausel) kohaselt ei puuduta leping liikmesriikide pädevust avaliku korra ja siseturvalisuse kaitsmisel ning Euroopa Liidul pädevust vähemasti korrakaitseõiguse üldosa valdkonnas ei ole.¹⁹

Avaliku korra tagamine Euroopa Liidu liikmesriigis on iga liikmesriigi enda sisemine küsimus, ent kuna avaliku korra kaitsmine ja korrarikkumiste ennetamise ning nende kahjulike mõjude kõrvaldamise alane tegevus võib olla piiriülene, siis on korrakaitse üheks Euroopa Liidu kolmanda samba osaks.

Samas, kui vaadata Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 3 lg 1, mis nimetab Euroopa Liidu ainupädevust ja Euroopa Liidu toimimise lepingut artikkel 4 lg 2, mis nimetab liidu ja liikmesriikide jagatud pädevust, siis on selge, et valdkondade kataloogid on puutumuses avaliku korra tagamisega riikide siseselt. Eelkõige on puutumus tarbijakaitse, keskkonnahoiu ja põllumajandusega.

Euroopa Liidu õiguse lahutamatuks põhimõtteks on ettevaatuspõhimõte²⁰ ja samuti peab liit oluliseks riikide kaitsekohustust. Üks otsustavamaid ja konkreetsemaid integratsiooni

¹⁶ Euroopa Liidu toimimise leping. Euroopa Liidu teataja 09.05.2008, C 115/74.

¹⁷ Euroopa Liidu leping art 3 lg 2. Euroopa Liidu Teataja 09.05.2008, C/115/13.

¹⁸ Euroopa Liidu leping art 4 lg 2.

¹⁹ W. Frenz. *Europarecht*. Springer, 2011, lk 189.

²⁰ C. Vedder, W. Heintschel von Heinegg. *Europäisches Unionsrecht*, lk 494.

protsessidest sisejulgeoleku valdkonnas sai alguse Schengeni protsessi käivitamisega 1985. aastal. Amsterdami lepinguga lisati vabadusel, turvalisusel ja õigusel põhinev kontseptsioon Euroopa Liidu ühtsete standardite kohta.²¹ Lissaboni lepingu artikkel 84 rõhutab kriminaalpreventsiooniga tegelemise vajadust, jättes täpsemate meetmete kirjeldamise ja rakendamise siseriiklikuks pädevuseks.²²

Üheks läbivaks meetmeks ohutõrje käsitlemisel Euroopa Liidus on liikmesriikide politseiliste tegevuste sidumine Euroopa Liidu struktuuridega. Vaatamata sellele, et Amsterdami lepinguga lepidi kokku luua ühine ruum, mis põhineb vabadusel, julgeolekul ja õigusel, tuleb siiski tõdeda, et Euroopa Liidu õigus ei tunne üldist Euroopa politseiõigust. Vaatamata sellele, et ettekirjutused siseriiklikule politseiõigusele puuduvad, on nõutavad siiski peamised – miinimumstandardid. Näiteks on kohustus tagada Schengeni infosüsteemides ja EUROPOLI-i andmekogudes andmekaitse kõrge tase ning peab olema tagatud erasfääri kaitstus.

1.2. Ohutõrje õigusliku regulatsiooni kujunemislugu Eestis

Vastu võetud korrakaitseseadus sätestab ohu mõiste ja kvalifitseerib ohu liigid. Korrakaitseseaduse § 5 lõike 2 sõnastuse kohaselt on oht olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrariikkumine.²³ Probleem on aga eelkõige selles, et korrariikkumisenähtuse võib käsitleda nii terrorismi, vägivallaga seotud pikaajalist massilist korratust, vägistamist, sõidukiga piirkiiruse ületamist kui ka ühistranspordis piletita sõitmist. Autori arvates ei tohi nimetatud juhtumeid aga ühes seaduses „ühe vitsaga“ ohu mõiste alla paigutada, samas aga tuleb nende korrariikkumiste ennetamine õiguslikult reguleerida. Samuti on oluline, et pädevad ametkonnad suudaksid mitme erineval ajal ja kohas toimunud juhtumi toimumise korral luua piisavalt adekvaatse ohuolukorra pildi, et rakendada vajalikke meetmeid.

Töö autor tõstatab oma magistritöös esile vajaduse analüüsida, kuidas on õiguslikult lahendatud põhiseaduslikule korrale ohtu tekitavate olukordade ennetamise tegevused varasemas faasis. See aga tähendab paljude, selleks loodud asutuste kohustust sekkuda ja õigusliku regulatsiooni olemasolu.

²¹ Maastrichti ja Amsterdami leping. Arvutivõrgus:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/et/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html. (24.11.2015)

²² C. Vedder, W. Heintschel von Heinegg. Europäisches Unionsrecht, lk 425.

²³ Korrakaitseseadus. RT I, 23.03.2015, 206.

Ohu mõiste määratlemisest ei ole pääsenud ükski õigusharu. Seda kasutatakse nii eraõiguses kui ka avalikus õiguses. Paljudel juhtudel on oht põhiõigusi ja vabadusi riivava meetme rakendamise eeldus. Seepärast on oluline, kuidas ohtu tuvastada ja määratleda. On vajalik mõista, mis hetkest annab mingi sündmus või tegevus alust arvata, et on olemas oht, ning millist hüve tuleb sel juhul kaitsta. Eespool mainitust lähtudes võib järeldada, et ohu mõistele legaaldefiniitsiooni sätestamine ja selle sisustamine pole lihtne.

Praegusel ajal puuduvad Eesti õiguskorras nii laiapõhjaline ohu mõiste definitsioon kui ka erinevates valdkondades üheselt mõistetavad ning ühtsetel alustel rakendatavad õigusliku reguleerimise mehhanismid. See toob kaasa õiguse sisulise erinevuse ning võib põhjustada õiguskorra tagamiseks vajalike meetmete kasutamata jätmist või vastupidi liigset sunnijõu kasutamist. Samuti on ohu sisu muutunud ja see vajab laiemat selgitamist. Lisaks tuleb hinnata, kas kehtiv õiguslik regulatsioon on üheselt mõistetav, piisav ja rakendatav. Tuleb hinnata, kas on tagatud piisav õigusselgus (PS § 13 lõikest 2 tulenev õigusselguse printsiibi järgimine praktikas).

Võttes arvesse ohu mõiste olulisust on antud magistritöös uurimisobjektiks ohu mõiste definitsioon ja määratlemise õiguslikud küsimused erinevates õigusharudes, eelkõige haldus- ja karistusõiguses ning korrakaitseaduses, kus ohu mõiste on seatud nende meetmete rakendamise eelduseks, millega riivatakse isiku põhiõigusi ja vabadusi.

Ohu mõiste ja sellel põhinevad volitusnormid ei ole Eesti õigusmaastikul täiesti tundmatud. Samuti on õiguse rakendajad praktilises elus ohtude hindamisega pidanud tegelema pikki aastaid.

Eesti omariikluse esimesel perioodil sisaldas kaitseisukorra seadus²⁴ ohu mõistet, samuti käsitles õigusteadlane A.-T. Kliimann oma teostes ohu mõistet²⁵. Haldusõiguse eriseadused sisaldavad volitusnorme, mille faktilise koosseisu üheks elemendiks on oht. Pärast seadusandja poolt politseiseaduse²⁶ vastuvõtmist sätestati riiklikus järelevalves esmakordselt avaliku korra kaitsmise põhimõtted, mida võib siduda tänapäeva ohu ennetamise vajadusega.

²⁴ Kaitseisukorra seadus. RT 1938, 40, 365. Antud Riigihoidja dekreedina 11. aprillil 1938. 10.07.1930. a vastu võetud kaitseisukorra seaduse ja selle muudatuste kohta vt J. Jäätmaa. Oht kui ennetava meetme tingimus. Magistritöö. Tallinn 2008, lk 13–17.

²⁵ Artur-Tõeleid Kliimann. Sisekaitse. – Õiguse kirjastus, Tartu 1935, lk 6.

²⁶ Eesti Vabariigi Politseiseadus. RT 1990,10,113.

Võrreldes seda kehtiva politsei ja piirivalveseaduse²⁷ ja korrakaitseseadusega, oli tegemist pigem lubatud tegevuste kirjeldamisega. Seega oleme täna olukorras, kus politsei- ja korrakaitseõiguse valdkonnas on seadusandja ohu mõistele legaalseaduse definitsiooni sätestanud, kuid siiani napib Riigikohtu praktikast nimetatud mõiste sisustamise osas. Samas tekib küsimus, kas on võimalik defineerida ohu mõistet täpsemalt või jääme ootama selle mõiste sisustamist kohtupraktikast. Õigusteadus kui praktiline (õigus)teadus areneb ka kohtupraktika kaudu (kohtupraktika kui õiguse tõlgendamise meetod).

Üldjoontes võib väita, et oht on olukord, kus on tõenäoline, et leiab aset kaitstava hüve kahjustamine. Küsitav on, kas ja millisel määral peab ohu koosseis olema seotud ajalise dimensiooniga. Samuti see, kas ohu õiguspärasuse hindamisel tuleb aluseks võtta keskmise inimese või spetsialisti perspektiiv. Küll aga puudub praegu vaidlus küsimuses, et ohuprognosis on ametniku prognoosotsustus ja see antakse *ex ante* situatsioonist lähtuvalt, st arvestada saab neid asjaolusid, mis olid ametnikule tema tegevuse hetkel teada.

Ohu mõiste leiab kajastamist juba Eesti omariikluse alguses. Sellel ajal Riigihoidja dekreedina kehtinud kaitsekorra seadus,²⁸ mis andis riigipeale või valitsusele volituse riiki ähvardava ohu puhul välja kuulutada erakorraline seisund, mille jooksul võidi valitsemise efektiivsuse huvides kitsendada kodanike põhiseaduslikke õigusi.

Taasiseseisvunud Eesti Vabariigis leiab ohu definitsioon reguleerimist politseiseaduses²⁹ mille tähenduses ohuks peeti olukorda, kus esines lähitulevikus õigusrikkumise toimumise piisav tõenäosus. Nimetatud legaalseaduse definitsioon sisaldas ohu mõiste kolme elementi, milleks oli lähitulevik, õigusrikkumine ja piisav tõenäosus. Muudatused ohu legaalseaduse definitsiooni käsitleluses tõi kaasa 26. novembril 2009.a vastu võetud politsei ja piirivalve seaduse rakendamise seadus.³⁰

Üldtoodust lähtuvalt võib väita, et ohu mõiste Eesti õiguses ei ole tundmatu. Kui aga võrrelda ohu mõiste reguleeritust ja rakendamist Saksa õigusega, siis tuleb tunnistada, et see on uus ja otsib veel kohta Eesti õiguses. Ohu mõiste Saksa õigusdogmaatikas oli kasutusel juba 17.

²⁷ Politsei ja piirivalve seadus. RT I, 02.07.2013, 18.

²⁸ Kaitsekorra seadus. RT 1938,40, 365.

²⁹ Eesti Vabariigi Politseiseadus. RT 1990, 10, 113.

³⁰ Politsei ja piirivalve seaduse rakendamise seadus. RT I 2009, 62, 405.

sajandil, kui politseile oli antud üldine õigus tagada riigis avalik kord ning jälgida üldise heaolu ja moraalinormidest kinnipidamine.³¹

Eesti Vabariik on tunnistanud ennast õigusriigi aluspõhimõtteid järgivaks riigiks. Õigusriigi aluspõhimõttest tuleneb ka mitte ainult halduse võimupädevuse piiritlemine, vaid ka halduse seotus seaduses üheselt sõnastatud riivevolitustega.

Materiaalõiguslikul tasandil tagavad vabaduse põhiõigused, menetlusõiguse tasandil tuleb kodaniku kaitse tagada haldusorganite pädevuste piiramisega ja konkreetsete kontrollmeetmete kehtestamisega. Näiteks on õigusriigile omane, et politseile pandud ülesandeid tuleb jagada ohutõrjeõiguse kasutamiseks ja kriminaaljälitusõiguseks. Nimetatud valdkondade regulatsioonid peavad olema eraldi välja arendatud, sest nad on olemuslikult erinevad.

Tutvudes olemasoleva õiguskirjandusega võib väita, et üsna tihti nimetatakse ohutõrjeõigust ka politseiõiguseks, mis klassikalises tähenduses kujutab endast avaliku julgeoleku kaitsmiseks vajalike ennetavate või ohtu tõrjuvate meetmete kasutamist.

1.3 Saksa õigusdogmaatika ohu definitsiooni tõlgendamisel

Täna tunneb saksa õigusdogmaatika ohu mõistet lähtudes ohutõrjeõigusest juba üle kaheksa aasta.³² Saksa põhiseaduses on avaliku korra mõiste tihedalt seotud avaliku julgeoleku mõistega ja avaliku turvalisusega. Avalik turvalisus on defineeritud objektiivse õiguskorrana, mis tagab inimeste subjektiivsed õigused ning riigi ja muude avaliku võimu kandjate, institutsioonide ja tegevuste kaitse.³³

Enne 17. sajandit andsid maahärrad killustunud Saksamaal politseivõimule kirjutamata reeglite kohaselt üldise õiguse tagada avalik kord. Hiljem lisati ülesannete hulka üldise heaolu ja moraalinormidest kinnipidamise jälgimine.³⁴ Saksa õigusdogmaatika põhimõtteline muutus

³¹ Andreas Voßkuhle. Öffentliches Recht: Der Gefahrenbegriff im Polizei- und Ordnungsrecht. JuS 2007, Heft 10, lk 908.

³² Hans Boldt. Geschichte der Polizei in Deutschland. Handbuch des Polizeirechts. Verlag C. H. Beck München 2001, lk 12.

³³ Bodo Pieroth, Bernhard Schlink, Michael Kniesel. Polizei- und Ordnungsrecht. München: Verlag C. H. Beck 2002, lk 139.

³⁴ A. Voßkuhle, A. Grundwissen. Öffentliches Recht: Der Gefahrenbegriff im Polizei- und Ordnungsrecht. JuS 2007, Heft 10, lk 908.

toimus siis, kui Preisi kõrgem halduskohus andis 14. juunil 1882 välja lahendi, millega piirati politseivõimu laialdast pädevust ja kasutusele tuli ohutõrje funktsioon.³⁵

Saksa õigusdogmaatika kohaselt tuleb sisemist julgeolekut mõista laiemalt. See tähendab seda, et sisemine julgeolek on inimeste õigushüved ja õiguskord tervikuna. Politsei- ja korrakaitseõiguses hõlmab sisemine julgeolek eelkõige avaliku korra rikkumatuse ja kuritegevuse vastase võitluse.

Tutvudes Saksa õigusdogmaatikaga võib välja lugeda, et üheks läbivamaks probleemiks saab pidada julgeoleku ja vabaduse vahelise tasakaalu temaatikat. Wilhelm von Humboldt on öelnud järgmist: „Ilma julgeolekuta ei ole vabadust.”³⁶ Läbivaks arutelukohaks on saanud küsimus, kas läbi julgeoleku kasvu kasvab ka üksikisikute vabadus. Erinevate analüüside tulemusel on jõutud järeldusele, et julgeoleku puhul on tegemist riigi ja inimese vahelise (vertikaalse) suhtega ning teisel juhul inimeste endi vaheliste (horisontaalsete) suhetega. Horisontaalsete suhete puhul loob riik läbi normatiivse tegevuse objektiivse õiguskorra (nii materiaal- kui ka menetlusõiguse), mis lõppastmes kaitseb üksikisikut kolmandate isikute rünnete või muude väliste kahjustuste eest. Sellises olukorras üksikisiku vabaduse määr kasvab. Kui riigis ei toimi õiguskord ja tagatud pole üksikisiku õigushüved, pole alust rääkida ka sisemise julgeoleku tagamisest.

Otsesed ennetuse suunalised muutused, mis on otseselt seotud riigi julgeolekuga, on alguse saanud korrakaitseõiguse erivaldkondadest: keskkonnaõigus, tehnoloogiaõigus, jne. Põhiline suund oli ettevaatuspõhimõttele rajanev riskide hindamine, mis tuli kasutusele juba 1970. aastatel. Enamasti loetaksegi Saksa keskkonnaõigust lähtekohaks, kust algas ettevaatuspõhimõtte kandumine rahvusvahelisse õigusesse.³⁷ Paralleelselt sellega hakkasid 1980. aastatel liidumaade politseiõiguses kasutusele tulema uued ohuennetusliku suunitlusega põhiõigusi piiravad teabe kogumise ja töötlemise meetmed.³⁸ Esialgu olid need peamiselt suunatud raske organiseeritud kuritegevuse vastasele võitlusele. Jõuliselt muutus ennetussuunaline õigus pärast 2001. aasta terrorirünnakuid. Andmete varjatud töötluse ja sellega seotud meetmete, samuti asutuste vahelise teabevahetuse tähendus politsei tegevuses suureneb jätkuvalt ja on aina rohkem seotud tehnoloogiliste vahendite järjest laialdasema ja mitmekülgsema kasutamisega.

³⁵ B. Pieroth, B. Schlink & M. Kniesel. Polizei- und Ordnungsrecht. München: C. H. Beck 2002, lk 5.

³⁶ Saksa keeles - „ohne Sicherheit ist keine Freiheit.“ Wilhelm von Humboldt: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, 1792, Stuttgart, 4.

³⁷ H. Veinla. Ettevaatuspõhine, lk 76.

³⁸ Nt D. Kugelman. Polizei- und Ordnungsrecht, lk 164.

Saksa õigusdogmaatika kohaselt on oht olukord, milles objektiivselt oodatava kausaalahela takistamatu kulg viib kindlaksmääratava aja jooksul piisava tõenäosusega kaitstud õigushüve kahjustuseni.³⁹ Nii saab järeldada, et Saksa õigusdogmaatika on sidunud ohu mõiste kaitstava hüve kahjustuse piisava tõenäosusega.

Saksa õigusdogmaatika kohaselt võib oht olla nii abstraktne kui ka konkreetne.

Saksa õigusdogmaatika eristab ohu liike, ohu olukorda ja ohu astmeid:

1. Ohu liigid: tuleb eristada abstraktset ja konkreetset ning objektiivset ja subjektiivset ohtu;
2. Ohu olukorra puhul tuleb mõista, kas ohu olukord on tegelik või näilik ja kas esineb ohu kahtlus;
3. Ohu astmed jagunevad: oht elule ja tervisele, kõrgendatud oht, oluline oht, vahetu oht.

Sellest tulenevalt saab väita, et Saksa õigusdogmaatikas hinnatakse, kas ohuolukord esines või mitte, kujuteldava objektiivse kõrvaltvaataja teadmiste kaudu. Sellise lähenemise korral peab arvestama aga sellega, et inimeste hinnangud toimunule on erinevad. On arusaadav, et tavainimese perspektiivist on hinnangu andmise lävi madalam kui korrakaitseametniku puhul, sest tavainimesel puuduvad põhjalikud teadmised avaliku korra tagamise kohta ja puuduv vajalik väljaõpe.

Saksa õigusdogmaatikas käsitletud ohu mõiste legaaldefiniitsioonis ei leidu selgitusi sotsiaalse kogemuse kohta, mida on väga raske sisustada ja hinnata.

Sellest tulenevalt saab jõuda järeldusele, et hinnang toimuva ja vastavate meetmete kasutusele võtmine langetatakse prognoosi alusel. Siinkohal on oluline hinnata, kas sündmuse takistamatu jätkumine kutsub konkreetses olukorras esile kaitstava õigushüve kahjustuse. Prognoosi andmisel arvestatakse tekkida võiva kahju suurust ja kahju saabumise tõenäosust. Prognoosi aluseks on faktid, mis tuginevad elukogemusele ja asjaolude teaduslik-tehnilisele tunnetusele.

Samuti saab väita, et Saksa õigusdogmaatika tugineb erinevate vastanduvate väärtuste hindamisele ja ohu mõiste puhul on tegemist väärtusmõistega.

³⁹ F. Schoch. Polizei- und Ordnungsrecht. Besonderes Verwaltungsrecht. Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.). 12. Aufl. Berlin: De Gruyter, lk 156 ja. B. Pieroth, lk 63.

Määravaks on see, millal võib pidada ohtu olemasolevaks, mis omakorda sõltub eelkõige sellest, milliseks hindab ametnik erinevate väärtuste omavahelist kaalukust konkreetses olukorras. Mida suurem on võimalik tekkiv kahju, seda väiksem võib olla kahju saabumise tõenäosus, mis õigustab konkreetse ohu olemasolu eeldamist.⁴⁰

⁴⁰ Nt C. Chiu. Die Polizeiaufgaben, lk 43.

2. OHUTÕRJEÕIGUSE PÕHISEADUSLIKUD ALUSED

2.1. Põhiseaduslik kord ja avalik kord põhiseaduses

Kui põhiseadus lubab piirata põhiõigusi avaliku korra tagamiseks, siis mille tagamiseks täpsemalt põhiõigusi riivata võib?

Põhiseaduses avaliku korra mõiste on tekitanud vaidlusi juba pikemat aega. Üheks viimaseks näiteks on olnud korrakaitseaduse rakendamise arutelud.⁴¹ Eesti riigisiseses õiguses kasutavad avaliku korra mõistet nii karistusõigus, tsiviilõigus kui ka haldusõigus. Põhiseadus mainib mõistet – avalik kord, kuuel korral. Neist viiel korral on avalik kord üksikute kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõiguste piiramise alus. Põhiseaduse prg 130 sisaldub aga üldine kvalifitseeritud piirangusäte, mis võimaldab samas paragrahvis nimetatata põhiõiguste täiendavat piiramist avaliku korra huvides erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal. Sellest tulenevalt võib järeldada, et mõiste avalik kord põhiseaduses kaitseb eelkõige kollektiivset õigushüve, mille puhul on seadusandja näinud ette kollisiooniprobleemi tekkimise võimaluse⁴² ning mõõnnud, et kollektiivne õigushüve võib põhiõiguse üles kaaluda.

Avaliku korra peamised ülesanded põhiseaduses saab välja tuua järgmiselt:

1. Positiivne funktsioon – riigi ülesandeid ja põhiõigusi konstrueeriv ülesanne;
2. Negatiivne funktsioon – põhiõigusi piirav ülesanne.

Avaliku korra positiivne funktsioon väljendub riigi avaliku korra kaitsmise kohustuse loomises. Põhiseaduse § 14⁴³ määrab kõigi riigivõimu harude ja kohaliku võimu kohustuse tagada inimeste õigused ja vabadused. Inimeste õigused ja vabadused aga ei saa olla tagatud ühiskonnas, kus avalik võim ei taga peamiste kollektiivsete õigushüvede kaitset.

Negatiivne funktsioon väljendub põhiseaduses tema kasutamises põhiõiguste ja vabaduste piiramises. Tutvudes põhiseadusega ja sellealase kirjandusega võibki esialgu järeldada, et põhiseaduse tähenduses on avaliku korra mõistel vaid põhiõiguste ja vabaduste piiramise tähendus, sest ainult selles tähenduses räägitakse avalikust korrast *expressis verbis*.

⁴¹ Korrakaitse seaduse eelnõust. Juridica 20014/7, lk 469.

⁴² R. Alexy. Juridica 2001/1, lk 8.

⁴³ Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.

Avalik kord ei ole iseseisev nähtus, mis vajaks kaitset. Kaitset vajavad õigushüved, milleks on eelkõige isiku elu, tervis, vabadus, au ja vara ning avaliku võimu toimimine. Neid õigushüvesid saavad ohustada nii loodusnähtused kui ka isikute tegevus või tegevusetus.

Põhiseaduse koostamisel aluseks võetud J. Raidla töögrupi eelnõu kui ka J. Adamsi töögrupi eelnõu tuginevad põhiliselt kolmel allikal: eesti varasemad põhiseaduslikud traditsioonid, demokraatlike riikide põhiseadused ning inim- ja kodanikuõigusi käsitlevad rahvusvahelised õigusaktid.⁴⁴ Varasemalt oli avaliku korra mõiste kasutusel põhiõiguspäiranguna ka 1920. ja 1938. aasta põhiseadustes. Sellest tulenevalt võib oletada, et avaliku korra mõiste on 1920. aasta põhiseadusesse kandunud teiste tollaste Euroopa riikide konstitutsiooniliste aktide mõjul.⁴⁵

Avaliku korra mõiste on Eestis kehtivatest seadustest leidnud kajastamist esimesena rahvusvahelise eraõiguse seaduses⁴⁶, mille § 7 kohaselt välisriigi õigust ei kohaldata, kui selle kohaldamine viiks tulemuseni, mis on ilmselgelt vastuolus Eesti õiguse oluliste põhimõtetega (avaliku korraga). Sellisel juhul kohaldatakse Eesti õigust.

Järgmisena on võimalik avaliku korra legaalse definitsioon leida 2009. aastal vastu võetud politsei ja piirivalveseaduses,⁴⁷ mille kohaselt on avalik kord ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning isikute subjektiivsete õiguste ja õigushüvede kaitstus.

Tunduvalt konkreetsemalt on avaliku korra mõistet täpsustatud 2011. aastal vastu võetud, kuid rakendamist veel mitte leidnud korrakaitse seaduses.⁴⁸

Käesoleval ajal leiab avaliku korra mõiste täpsemat defineerimist ja ka praktilist kasutamist 2015. aastal jõustunud korrakaitse seaduses.⁴⁹

Kehtiva korrakaitse seaduse sisuks on avaliku korra mõiste määratlemine Eesti õiguskorras, avaliku korda ähvardavate ohtude ennetamise, tõrjumise ning korrarikkumiste kõrvaldamise koordineeritud süsteemi loomine korrakaitseorganite ning üksikisikute tasandil. Samuti valdkonna muude põhimõistete määratlemine ning riikliku järelevalve teostamise ühtsete üldpõhimõtete sätestamine. Ühtlasi on korrakaitse seaduses käsitletud riikliku järelevalve üld- ja erimeetmeid, viimaste hulka kuuluvad muuhulgas riikliku järelevalve eesmärgil teabe kogumist ja avalikel kogunemistel korra tagamist puudutavad meetmed.

⁴⁴ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 33), lk 69 ja 121.

⁴⁵ „Vt Asutava Kogu protokollid. Asutava Kogu IV istungijärk. Protokoll nr 133, lk 536.

⁴⁶ Rahvusvahelise eraõiguse seadus. RT I 2002, 35, 217.

⁴⁷ Politsei ja piirivalveseadus. RT I 2009, 26, 159.

⁴⁸ Korrakaitse seadus. RT I, 22.03.2011, 4.

⁴⁹ Korrakaitse seadus. RT I, 23.03.2015, 206.

Sellela loodi seni Eesti õiguskorras olulisel määral puudunud või ebamääraselt sätestatud volitusnormid isikute põhiõiguste ja vabaduste piiramiseks riikliku järelevalve menetluses.

Riigikohtu praktikas on avaliku korra mõistet analüüsinud ja sisustanud eelkõige kriminaalkolleegium. Kõige enam on seda tehtud karistusseadustiku §-de 262 ja 263 sätestatud koosseisude osas. Samuti on avanud Riigikohtu kriminaalkolleegium avaliku korra mõistet pidades ka tava ja head kombed avaliku korra kaitsega hõlmatuks.⁵⁰

Mõiste avalik kord põhiseaduse mõttes ei pruugi alati kattuda avaliku korra mõistega seaduse mõttes. Põhiseaduse mõisted kannavad iseseisvat tähendust, mida ei saa seadusandja seadusega ise muuta.

Põhiseaduse mõisted avatakse õigusnormist iseseisvalt tõlgendamise teel. Lisaks põhiseadusele kasutatakse avaliku korra mõistet Eesti eraõiguses, kuid seda mõistetakse kitsamas tähenduses kui korrakaitstes.

Proovides määratleda mõiste avalik kord ühisosa, mis leiab kajastamist erinevates õigusaktides, seaduse eelnõude seletuskirjades, jne, siis võiks järeldada, et avalik kord kujutab endast kollektiivset hüve, mis on teatud sotsiaalsete normide kogum ja/või nende normide alusel toimuv korrastatud elu ühiskonnas. Seejuures termin „kord“ tähendab, et need normid ja ühiskondlikud kokkulepped moodustavad konkreetse süsteemi. Termin „avalik“ tähendab aga selle korra kehtivust kõigile ligipääsetaval territooriumil. Viimane lähenemine on aga ilmselgelt liialt kitsas ja ei ava selle mõiste tegelikkust. Pigem tuleb terminit „avalik“ mõista kui avalikku huvi.

Olulisemaks küsimuseks avaliku korra mõiste defineerimisel on autori arvates probleemistik, mis on seotud isiku põhiõiguste piiramisega. Seda probleemi on nimetatud põhiseaduse põhiõiguste peatüki raskeimateks.⁵¹

Põhiõiguste piiramise tingimuste määratlemisel on oluline mõju põhiseaduse §-l 11, mis on kõiki põhiõigusi hõlmav keskne norm, sisaldades põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste tõlgendamise ja kohaldamise fundamentaalseid põhimõtteid. Põhiseaduse § 11 nimetab kolm eeldust, millele põhiõiguse riive peab vastama. Iga riive peab olema põhiseadusega kooskõlas,

⁵⁰ RKKKo 28.03.2002, 3-1-1-28-02; 18.09.2003, 3-1-1-102-03.

⁵¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012, II peatükk, sissejuhatus, komm. 8.2.

piirang peab olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja riive ei tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Põhiõiguste piiramisel on kaks mõõdet: formaalne ehk vormiline ja materiaalne ehk sisuline. Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele. Materiaalses plaanis peab riivel olema legitiimne eesmärk ja riive peab olema proportsionaalne. Materiaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et põhiõigust riivav õigusakt on kehtestatud põhiseadusega lubatava eesmärgi saavutamiseks ning on selle saavutamiseks proportsionaalne abinõu. Proportsionaalsuse põhimõtte ehk ülemäärasuse keeld seob kogu riigivõimu, sellega peavad arvestama nii õiguse kohaldaja kui ka seadusandja. See on üks õigusriigi keskne põhimõtte ja selle aluseks on idee, et riik tohib isiku vabadussfääri üldistes huvides piirata üksnes niivõrd, kuivõrd see on mõõdapääsmatu.

Keeld piirata individuaalset vabadust ülemäära tuleneb kõigi vabadusele rajatud õiguskordade loomusest.⁵²

Avaliku korra all tuleb mõista õigusaktidest tulenevat elukorraldust. Avaliku korra rikkumisega on tegemist alati, kui rikutakse õigusnormi. Kaitstav ei ole aga mitte ainult õiguskord kui õigusnormide süsteem, vaid ka sellele rajatud elukorraldus ja hüved tervikuna.

Nende hüvede ohustamine või kahjustamine ei pea alati tähendama, et võib osutada konkreetsele lihtseaduse normile, mille rikkumisega on ühtlasi tegemist, kuid hüve kaitstus peab tuginema vähemasti põhiseaduse normil või põhiseaduslikul väärtusel. Samuti ei eelda avaliku korra rikkumine alati õigusnormi rikkumist, sest „elukorralduse“ mõistega pole hõlmatud õigusnormid ise, vaid ka õiguskorraga kaitstavaid õigushüved (elu, tervis, vabadus, vara, looduskeskkond).

Seega on avalik kord objektiivne õiguskord ning kogum kollektiivsetest ja individuaalsetest õigushüvedest.

Kokkuvõtteks saab järeldada, et põhiseadusliku korra mõiste on tunduvalt laiem tähendusega ja erineb avaliku korra mõistest. Ühtset arusaama nende mõistete vahekorra kohta aga pole. Enamasti mõistetakse aga avaliku korrana mis tahes seaduslikkust, põhiseadusliku korra mõiste hõlmab riigi institutsioonide (riigivõimu) toimimist, olulisemate põhiõiguste

⁵² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012, § 11 komm p-d 1, 2.1 2.1.1, 2.1.2, 3.

tunnustamist ja inimväärikuse tunnustamist. Põhiseaduslik kord moodustab avaliku korra tuuma. Põhiseadusliku korra hulka kuuluvad need avalikku korda tagavad normid, mis loovad riigi võimaluse eksisteerida ja ühiskonnasuhteid reguleerida.⁵³

2.2. Ohu mõiste põhiseaduses

Riigi esmane ülesanne on sisemise ja välise rahu ning julgeoleku kaitsmine ühiskonnas.⁵⁴ See on põhiseaduse preambulas sätestatud *expressis verbis*. Eristatud on sisemist ja välist rahu, mil esimesel juhul ähvardab riiki ja ühiskonda seestpoolt, nagu näiteks kuritegevus, nakkushaigused, loodusõnnetused ja inimesed, kes eiravad õiguslikke ning muid ühiselureegleid ega täida oma kohustusi.⁵⁵ Sisemise rahu all on eelkõige silmas peetud riigi sisepoliitilist stabiilsust ja avalikku korda ehk *ordre public*'i, ilma milleta ei ole võimalik teostada täiel määral muid riikluse eesmärke – vabadus, rahu, õigus, õiglus, jne. Seetõttu võib sisemise rahu ja korra kaitse vajadus olla seaduslik alus inimõiguste konventsiooniga kaitstud mõnede õiguste ja vabaduste piiramiseks.

Samuti on riigi ülesanne luua vajalikke institutsioone, et kaitsta sisemist korda. Institutsioonide ülesanne ei ole ainult tegeleda õigusrikkumistega vaid nende ülesandeks on luua vajalikud tingimused õigusrikkumiste ära hoidmiseks. Sellest tulenevalt saab järeldada, et seadusandja peab kehtestama vajalikud regulatsiooni, mis tagab erinevate olukordade lahendamise. Vastasel juhul ei täidaks riik oma ülesannet tagada sisemine rahu.

Ohtu mõistetakse kõige üldisemas ja laiemas tähenduses kui kahju saabumise piisavat tõenäosust.⁵⁶

Riigikohus on selgitanud, et põhiseadusega nõutava normi määratletuse ehk õigusselguse nõude kohaselt peavad olema selgemad ja täpsemad need õigusnormid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata.⁵⁷ Samuti on Janar Jäätma tõstatanud küsimuse, et kas isikute põhiõigusi ja

⁵³ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012, § 54, p 2.

⁵⁴ Põhiseaduse preambula neljas lõik.

⁵⁵ R. Narits, H. Schneider. Kommentaar preambulale – Justiitsministeerium, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, preambula, komm 14.

⁵⁶ Vrd W.-R. Schenke, S 36–37, Rn 69.

⁵⁷ RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 21.

vabadusi riivava meetme rakendamine, mille eelduseks on oht, kuid mida ei ole määratletud, on õigusselguse põhimõttega kooskõlas.⁵⁸

Põhiseaduse kohaselt on avaliku võimu põhiseadusliku ja demokraatliku teostamise aluseks avaliku võimu rajanemine õigusele ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse, demokraatliku õigusriigi ning seaduslikkuse printsiibid. Nimetatud printsiipide järgimiseks ning igapäevaste põhiõiguste ja vabaduste kaitseks peavad legislatiiv- ja haldusfunktsioonid olema eristatud ja täpselt määratletud ning nende funktsioonide täitmine peab toimuma kooskõlas Põhiseadusega.

Saksa õiguskirjanduses on selgitatud, et ohutõrjeõiguses kehtib seaduse reservatsioon e seadusliku aluse printsiip selle erilises avaldumisvormis, milleks on põhiõiguslik seadusreservatsioon. See tähendab, et isiku vabadust riivav ohutõrjemeede, näiteks valduse läbivaatamine, kinnipidamine, on lubatud ainult siis, kui seadus pädevat haldusorganit selleks volitab. Samuti peab täitevvõimu organi õigusriive sisu ja ulatus olema sätestatud seaduses. Ehk teisisõnu on ainult seadusandjal õigus sätestada isikute õigusi riivavate meetmete puhul see, kas, millal ja kuidas seda tehakse.⁵⁹

Euroopa Inimõiguste Kohus on seaduslikkuse mõiste tõlgendamisel märkinud, et „seaduslikkuse printsiibiga oleks vastuolus see, kui täidesaatev võim teostaks talle antud seaduslikku voli piiramatu võimuna. Järelikult peab seadus määrama vajaliku selgusega kindlaks kompetentsetele organitele delegeeritud otsustamisõiguse ulatuse ja teostamise viisi, pidades silmas käsitatava abinõu seaduslikku eesmärki anda üksikisikule vajalik kaitse meelevaldse sekkumise eest.“⁶⁰

Nii nagu varasemalt öeldud on põhiseaduse § 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine ja selle hindamine selles üks kesksemaid lahendamist vajavaid küsimusi.

Eeltoodust tulenevalt peavad seaduse tasandil sätestatud meetmed, millega sekkutakse isiku põhiõigustesse või vabadustesse, järgima proportsionaalsuse printsiipi.

Riigikohus on asunud proportsionaalsuse küsimust lahendades seisukohale, et riive proportsionaalsus tähendab seda, et riive peab olema eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on

⁵⁸ J. Jäätma. Ohu mõistest Eesti kehtivas õigusdogmaatikas. Õiguskeel 2011, lk 34.

⁵⁹ Fr. Schoch. Üldklausli vältimatus nüüdisaegses ohutõrjeõiguses. Juridica 2010/8, lk 541.

⁶⁰ EIKo 02.08.1984 kohtuasjas Malone vs Ühendatud Kuningriik.

vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.⁶¹

Sellest tulenevalt saab järeldada, et eesmärgi saavutamiseks on vajalik hinnata ohte.

Ohu hindamine ei ole muud kui prognoos, milles tuvastatud asjaolude pinnalt tuleb hindajal anda endapoolne hinnang ees ootava sündmuste käigu kohta.⁶² Selle hinnangu alusel tehtav tõenäosusotsustus põhineb isiku enda või tema käsutuses olevatel teadmistel ja kogemusel. Sellest tulenevalt saab jõuda järeldusele, et ohu mõistet tuleb võtta, kui subjektiivset otsust.⁶³ Ohu hindamise raskuskese seisneb selles, kas seda suudetakse piisavalt täpselt ette näha. Selles tähenduses ei ole oht subjektiivne, vaid objektiivne nähtus. Põhimõtteliselt leidub ohu mõistes ka subjektiivsust, sest ametniku antav ohuhinnang põhineb tema teadmistel ja elukogemusel.

Tõenäosusotsustus ei mõjuta aga veel sündmuste kulgu ja sellega kaasnevaid tagajärgi, sest need toimuvad sõltumata tõenäosusotsusest. Seega sündmus ja selle kulg iseseisva nähtusena on objektiivne, kuna see ei sõltu hindajast. Seevastu sündmuse ja selle kulgemise tõlgendamine on subjektiivne, sest see põhineb konkreetse isiku hinnangul.

Klassikalises mõttes tagatakse sisemise julgeoleku ja rahu kindlustamine ennekõike läbi ohtude tõrjumise. Kuid sama tähtis ja kohati veelgi tähtsamaks peetakse riigi kohustust maandada riske.⁶⁴ Saksa õigusdogmaatika tunneb ka sellist terminit nagu „riskide ohjamise riik”, kus kiire eluvaldkondade areng ja maailmas toimuv paneb raskuspunkti riskide juhtimisele.⁶⁵ Põhjuseks on teaduse ja tehnika kiire areng, mis annab paremad võimalused luua täpsemaid prognoose tulevikuks ja kasutada neid riskide maandamise meetmete rakendamisel.

⁶¹ RKPJK 26.03.2009, 3-4-1-16-08, p 29.

⁶² E. Denninger in. HdbPolR, S 205, Rn 46.

⁶³ Samas.

⁶⁴ P. M. Huber, p 28. Uue politseiõiguse dogmaatika kohta vt ka M. Baldus. Entgrenzung des Sicherheitsrechts–Neue Polizeirechtsdogmatik. Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften. Hrsg G. Brits, M. Burgi- 47. Band, 2014, Heft 1, Duncker und Humblot, S 1–22.

⁶⁵ Vt lähemalt M. Möstl, S 28–32.

Siinkohal on oluline piiritleda riski ja ohu mõisted, kuna ohutõrjeõiguses ei saa neid pidada sünonüümideks. Ohu puhul on teada ning suuremal või väiksemal määral kindel, et kui konkreetse sündmuse kulgu ei takistata, tõenäoliselt kahju ka saabub.⁶⁶

Riski puhul on teada, et esineb küll kahju saabumise võimalus, kuid kindlalt ei ole võimalik määratleda, millise konkreetse sündmuse takistamatu kulg kahju tõenäoliselt kaasa toob.⁶⁷

Kuigi põhiseadus ei defineeri täpselt ohu mõistet, saab magistritöö autori arvates jõuda järeldusele, et Eesti õiguses on oht olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine.⁶⁸ Ohu mõiste on piiritletud seega korrarikkumise, piisava tõenäosuse ja lähituleviku nõuetega. Nende elementide kaudu saab anda hinnangu, kas oht esineb või mitte. Võrdlusena on asjakohane tuua võrdlus Saksa õigusdogmaatikaga, mis ütleb, et oht on olukord, milles objektiivselt oodatava kausalahela takistamatu kulg viib kindlaksmääratava aja jooksul piisava tõenäosusega kaitstud õigushüve kahjustuseni.⁶⁹ Ohu mõiste erinevus seisneb selles, et ohu ajalist määratlust hinnatakse erinevalt.

2.3. Põhiõiguste riive põhiseaduses

Põhiseaduse kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.⁷⁰ Tegemist on põhiseaduses sätestatud seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõttega, mis koosneb parlamendireservatsioonist ja spetsiifiliselt põhiõigusi puudutavast seadusliku aluse nõudest.

Tegemist on õigusriigi põhimõtte ühe kesksema väljendusega. Põhiõiguste riivehaldus on lisaks seaduslikkuse põhimõttele seotud ka proportsionaalsuse põhimõttega ning määratusnõudega.

⁶⁶ Denninger in: HdbPolR, S 65–66, Rn 11.

⁶⁷ Samas.

⁶⁸ Korrakaitseadus § 5 lg 2. Vrd Politsei ja Piirivalveseadus § 73 lg 2.

⁶⁹ F. Schoch, S 188–189, Rn 84. B. Pieroth, B. Schlink, M. Kniesel, S 56 ff, Rn 1 ff. F.-L. Knemeyer, S 63, Rn 87. Vrd ka M. Thiel. Die „Entgrenzung“ der Gefahrenabwehr. Mohr

⁷⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus § 3 lg 1.

Põhiseaduse § 11 sätestab, et õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.⁷¹

Põhiseaduse § 11 on keskne koht põhiõiguste piiramise tingimuste määratlemisel. „See paragrahv on kõiki põhiõigusi hõlmav keskne norm, mis sisaldab põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste tõlgendamise ja kohaldamise fundamentaalseid põhimõtteid“.⁷²

Põhiseaduse § 11 nimetab kolm eeldust, millele põhiõiguse riive peab vastama. Esiteks peab iga riive olema põhiseadusega kooskõlas (PS § 11 esimene lause). Teiseks peab piirang olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik (PS § 11 teise lause esimene pool). Kolmandaks ei tohi riive moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust (PS § 11 teise lause teine pool).

Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et põhiõiguse iga riive peab vastama kõigile põhiseaduse normidele.⁷³

Põhiseaduse kohaselt peab riigivõimu teostamine sisemise rahu ja julgeoleku tagamisel ning põhiõiguste garanteerimisel toimuma seaduslikul alusel. Seadus määratleb lubatud ohutõrje ja riikliku järelevalve meetme sekkumise aluse, ulatuse, mahu ja suuna. Seadusliku aluse nõudega tuleb lugeda hõlmatuks ka see, et täitevvõimu tegevus meetme rakendamisel vastaks seadusele. Seadusliku aluse põhimõtte kohaselt on täitevvõimu tegevus põhiseadusega vastuolus, kui põhiõiguste riivamisel puudub seaduslik alus. Põhiseadus annab õiguse riivata põhiõigusi erandolukorra puhul, kui ohus on väga kaalukas põhiseaduslik väärtus.⁷⁴

Seaduse puhul vajab eelkõige vastust küsimus, kas seadus on vastu võetud kooskõlas põhiseadusega (PS § 102), ettenähtud korras välja kuulutatud (PS § 107 lg 1) ja Riigi Teatajas avaldatud (PS § 3 lg 2 ja § 108).

Tõrjepõhiõiguste piiramisel on kaks mõõdet - formaalne ehk vormiline ja materiaalne ehk sisuline. Põhiõigusi piirav õigustloov akt on põhiseaduspärane, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.

Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.

⁷¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.

⁷² Samas.

⁷³ RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 35.

⁷⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne § 3, p 2.3.1.2. RKHKm 30.05.1997, 3-3-1-14-97, p 1.

Materiaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et põhiõigust riivav õigusakt on kehtestatud põhiseadusega lubatava eesmärgi saavutamiseks ning on selle saavutamiseks proportsionaalne abinõu.

Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb põhiseaduse § 11 teisest lausest, mille kohaselt peavad õiguste ja vabaduste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piirataivate õiguste ja vabaduse olemust.⁷⁵

Üsna põhjalikult käsitles Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium proportsionaalsuse põhimõtet 1997. aasta lahendis, kui kohus märkis, et „Alaealiste liikumisvabaduse piiramine on iseenesest võimalik, kui on põhjendatud, et see piirang on vajalik alaealiste järelevalvetuse ärahoidmiseks, proportsionaalne soovitava eesmärgiga ja soovitud eesmärki pole muul viisil võimalik saavutada”⁷⁶

Proportsionaalsuse põhimõtte seob kogu riigivõimu, sellega peab arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja. See on üks õigusriigi keskne põhimõtte ja selle aluseks on idee, et riik tohib isiku vabadust üldistes huvides piirata üksnes niivõrd, kuivõrd see on mõõdapääsmatu.⁷⁷

Põhiõigused saavad oma kaitsejõudu realiseerida üksnes siis, kui sobimatud, mittevajalikud ja ülemäärased piirangud on välistatud. Seadus on demokraatlikus ühiskonnas vajalik siis, kui see on püstitatud eesmärgi saavutamiseks sobiv ehk kohane, vajalik kitsamas tähenduses ehk tarvilik ning mõõdukas ehk proportsionaalne kitsamas tähenduses.⁷⁸ Proportsionaalsuse põhimõtte osadeks on sobivus, vajalikkus kitsamas tähenduses ja mõõdukus, mida kasutatakse põhiseaduslikkuse järelevalves proportsionaalsuse põhimõtte järgimise analüüsimisel.

Riigikohus on märkinud, et sobiv on selline abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Eba-proportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.⁷⁹

⁷⁵ Vrd M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne § 11, p 1.

⁷⁶ RKPJKo 06.10.1997, 3-4-1-3-97, p 1.

⁷⁷ RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p IV.

⁷⁸ R. Alexy, Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica 2001 eriväljaanne, lk 38.

⁷⁹ RKPJKo 6.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15; 12.06.2002, 3-4-1-6-02, p 12.

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.⁸⁰

Seadus on mõõdukas, kui kasutatud vahendid on proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.

Riigikohtu praktika kohaselt tuleb abinõu mõõdukuse üle otsustamisel kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.⁸¹

Põhiõiguse moonutamise keelu tõlgendamisel tuleb arvestada kahe mõõtmega. Kõigepealt võib arutleda selle üle, kas tõlgendada olemuse moonutamise keeldu objektiivselt või subjektiivselt, ning seejärel küsida, kas see keeld on absoluutne või relatiivne.

Absoluutse teooria kohaselt on olemas põhiõiguse tuumikolemus, mida ei tohi ühelgi tingimusel moonutada. Põhiõiguse kandjale peab jääma vähemalt kübekegi õigust. Seejuures ei ole oluline, millise kaaluga on riive õigustamiseks esitatavad põhjused.

Relatiivse teooria kohaselt on õiguse olemuse moonutamise keeld identne proportsionaalsusega kitsamas tähenduses ehk mõõdukusega. Kui riive on õigustatud, siis ei ole õiguse olemust moonutatud, samal ajal kui ebaproportsionaalne riive alati õiguse olemust moonutab ning on seega keelatud.

2.4. Põhiseaduse nõuded erakorraliseks seisukorraks valmisoleku õigusele

Põhiseaduse § 129 kohaselt võib Riigikogu Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu häälteenamusega välja kuulutada erakorralise seisukorra kogu riigis, kuid kõige kauem kolmeks kuuks. Erakorralise seisukorra korralduse sätestab seadus.⁸²

⁸⁰ RKPJKo 6.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

⁸¹ Samas.

⁸² Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.

Erakorraline seisukord kehtestatakse juhtudel, kus riigi eksistents või tema aluspõhimõtted on ohustatud ja kus selliseid ohte ei ole võimalik tavaliste vahenditega kõrvaldada. Erakorralise seisukorra väljakuulutamise põhjused on esmajärjekorras riigisisised, samas omab seisukorra väljakuulutamine suurt rahvusvahelist mõju.

Põhiseaduslikust vaatepunktist eristab erakorraliseks seisukorraks valmistumise õigust erakorralise seisukorra lahendamise õigusest asjaolu, et põhiseadus käsitleb erakorralise seisukorra mehhanismi alates selle väljakuulutamisest. Erakorraliseks seisukorraks valmistumist põhiseadus täpsemalt ei reguleeri. Selles osas esineb autori hinnangul õiguslik lünk, mis vajab seaduse tasandil täitmist. Erakorraliseks seisukorraks valmistumise õiguslikus regulatsioonis esineva lünga täitmiseks vajalikud meetmed, nende kohaldamise eesmärk, etapid, sisu ja osalevad subjektid tuleb tõlgendamise teel tuletada teistest põhiseaduse põhimõtetest ja normidest, aga samuti kasutades regulatsiooni loomise eeskujuna korrakaitseseadust kui valdkonna mudelseadust.

Magistritöö autori hinnangul on peamised tegevused, mida saab erakorraliseks seisukorraks valmistumisena käsitleda järgmised:

1. Riiklike strateegiate ja plaanide koostamine, et välja selgitada ohte, mis võivad olla erakorralise seisukorra väljakuulutamise põhjuseks;
2. Konkreetsete olukordade hindamine ja vastavate meetmete kasutusele võtmine, eesmärgil hoida ära sündmuste eskaleerumine;
3. Riikliku järelevalve ja ennetustegevuste koordineeritud teostamine;
4. Mitmesuguste varude koondamine, et olla valmis erakorralise seisukorra väljakuulutamise järgselt taastama põhiseaduslik kord.

Autor on seisukohal, et erakorraliseks seisukorraks valmistumine hõlmab kõiki riigi tegevusi, mis viiakse läbi erakorraliste seisukordade efektiivseks lahendamiseks valmistumise eesmärgiga enne konkreetse erakorralise seisukorra väljakuulutamist.

Võttes arvesse magistritöö teemat, siis toob autor välja erakorraliseks seisukorraks valmistumise õigusliku regulatsiooni loomise ühe võimaliku eeskujuna 2011. aastal vastuvõetud korrakaitseseaduse.⁸³

Korrakaitseseadus defineerib korrakaitseorgani ja nimetab korrakaitseorgani õigused olulise ja kõrgendatud ohu korral, samuti lubatud põhiõiguste riive meetmed. Korrakaitseseaduse § 5

⁸³ Korrakaitseseadus. RT I, 23.03.2015, 206.

lg 3 käsitleb olulist ohtu kui ohtu isiku tervisele, olulise väärtusega varalisele hüvele või keskkonnale ja § 5 lg 4 kõrgendatud ohtu kui ohtu isiku elule, kehalisele puutumatusele, füüsilisele vabadusele, suure väärtusega varalisele hüvele või suure keskkonnakahju tekkimise ohuna.

Korrakaitseaduses kehtib põhimõte, et laiem oht hõlmab endas kitsama ohu. See tähendab, et näiteks kõrgendatud ohu korral saab kohaldada meetmed, mis on lubatud madalama astme ohu puhul. Samas vastupidi see reegel ei tööta. Juhul kui tegemist on kitsamalt kvalifitseeritud ohu liigiga, siis ei ole lubatud neid vahetu sunni meetmed laiendada muudele ohtudele. Juhul kui samal ajal on tegemist nii korrarikkumisega kui ka kõrgendatud ohu olemasoluga, tuleb kasutatavaid meetmeid mõista kõrgendatud ohu poolt.

3. OHUTÕRJE REGULATSIOON KORRAKAITSESEADUSES JA ERAKORRALISE SEISUKORRA SEADUSES

3.1. Avalikku korda ähvardava ohu ennetamine ja tõrjumine

Konkreetsete olukordade hindamine ja vastavate meetmete kasutusele võtmine, eesmärgil hoida ära sündmuste eskaleerumine eeldab seda, et hinnatakse juhtuda võivate sündmuste tõenäosust. Tõenäosuse hindamisel on oluline pöörata tähelepanu konkreetse juhtumi asjaoludele, hinnata kaitstava õigushüve olulisust, tegutsemise kiirust ja kolmandaid osapooli.⁸⁴ Samuti on vajalik ohtu täpsemalt määratleda sisulise mõõtme seisukohalt ja ajaliselt. Sellest tulenevalt liigitatakse ohu mõistet omakorda alaliikideks, mille kaudu on võimalik eristada ohu erinevaid astmeid, pöörata tähelepanu kahju saabumise ajalisele lähedusele või kahjustatava õigushüve olulisusele. Tegemist on ohu mõistele erinevate gradatsioonide loomisega, mis põhineb kahju saabumise lähedusel ja kaitstava õigushüve olulisusel. Ohu erinevad gradatsioonid on seadusandja üks võimalustest vähendamaks korrakaitseregulatsioonide õiguslikku määratlematust.

Mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda täpsem ja selgem peab olema sätestatud ka oht kui üks erivolituse rakendamise eeldustest.⁸⁵ Oluline on ohu erinevad gradatsioonid siduda seaduse volitusnormidega, mille rakendamisel kaasneb intensiivne põhiõiguste riive.

Korrakaitseseaduses on oht astmestatud lähtuvalt ohustatud hüve väärtusest ja ajalisest mõõtmest. Eesti õigusdogmaatikas on ohu erinevateks tasemeteks kõrgendatud oht, oluline oht ja vahetu oht. Samuti on oluliseks objektiivne hinnang ja tõenäosuse piisavus.

Nagu eelnevalt juba öeldud on oht olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine (KorS § 5 lg 2). Korrakaitse on avalikku korda ähvardava ohu ennetamine, ohukahtluse korral ohu väljaselgitamine, ohu tõrjumine ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamine. Selline ohu definitsioon on üks korrakaitseõiguse kesksetest mõistetest. Oht avalikule korrale on olukord,

⁸⁴ Vrd B. Pieroth, B. Schlink, M. Kniesel, § 4, S 62, Rn 19. Vrd E. Denninger in: HdbPolR, S 207–208, Rn 52–53.

⁸⁵ RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10.

kus on piisavalt tõenäoline, et sündmuste takistamatul kulgemisel kahjustatakse lähemal ajal mõnda avaliku korra osaks olevat hüvet.⁸⁶

Kõrgendatud oht on oht isiku elule, kehalisele puutumatusele, füüsilisele vabadusele, suure väärtusega varalisele hüvele, suure keskkonnakahju tekkimise oht või karistusseadustiku 15. ptk-s sätestatud I astme kuriteo või 22. ptk-s sätestatud kuriteo toimepanemise oht.⁸⁷

Oluline oht on oht isiku tervisele, olulise väärtusega varalisele hüvele, keskkonnale või kuriteo toimepanemise oht, välja arvatud kuriteod riigi ja üldise turvalisuse vastu.⁸⁸

Olulist ohtu tuleb tõlgendada kui pisut madalama ohuastmega olukorda kui kõrgendatud ohtu. Kõrgendatud ohu korral on tegemist eriti tähtsate õigushüvedega. Oluline oht on vaheastmeks kõrgendatud ohu ja ohu vahel.⁸⁹

Vahetu oht on olukord, kus korrarikkumine leiab juba aset või on suur tõenäosus, et see kohe algab. Vahetuks ohuks tuleb pidada olukorda, mil korrarikkumine on juba alanud ja õigushüve kahjustus juba toimub või on suur tõenäosus, et selle toimumine on vahetus läheduses.⁹⁰ Antud mõiste iseloomustab ohtu selle realiseerumise ajalisest ja tõenäosuslikust aspektist. Ühelt poolt on vahetu ohu puhul olemas ohu realiseerumise suur tõenäosus, teiselt poolt peab oht olema ajaliselt vahetus tulevikus realiseeruv. Lähtuvalt sellest, millise väärtusastmega hüvesid vahetu oht ähvardab, võib eristada kõrgendatud vahetut ohtu, olulist vahetut ohtu jne.⁹¹

Töö autor toob siinkohal välja kitsaskoha korrakaitseaduse sõnastuses. Täpsemalt asub töö autor seisukohale, et ohu astmete paljususe ei ole kooskõlas põhiseaduse proportsionaalsuse ja õigusselguse printsiipidega (PS §-d 11; 13 lg 2) ning seaduse arusaadavus ja rakendatavus võib tekitada praktikas raskusi.

Selleks, et mõista nimetatud kitsaskohta täpsemalt, avab järgnevalt töö autor täpsemalt ohu astmete kirjeldused, millist rolli omavad ohu astmed avaliku korra kaitsmisel.

Korrakaitseadus nimetab eesti õigusdogmaatikas täiesti uue mõiste nagu ohukahtlus, mis on ka seaduses eraldi väljatoodud (KorS § 5 lg 6). Ohukahtlus on olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal ei saa tõenäosust, et korrarikkumine aset leiab,

⁸⁶ RKKKo 30.10.2006, 3-1-1-95-06, p 12.

⁸⁷ Korrakaitseadus § 5 lg 4 esimene lause. KorSSE49, lk 23.

⁸⁸ Korrakaitseadus § 5 lg 3.

⁸⁹ KorSSE49, lk 23.

⁹⁰ Samas.

⁹¹ Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri. Lk 24. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/eoigus/145846#sBgJpfBn> (13.02.2013).

pidada piisavaks, kuid mille puhul on alust arvata, et korrariikkumine ei ole välistatud. Tegemist on ennetava meetmega, kus ei ole võimalik tõsikindlalt õigushüve kahju saabumist ette teada ja see eeldab teatud tasemel prognoosi. Ohukahtlus on ohu kindlakstegemise eelfaas, mida tuleb pädeval isikul hinnata.

Korrakaitseseadus sätestab avaliku korra kaitse üldpõhimõtted, alused ja korralduse. Korrakaitseseadust tuleb mõista ohutõrje seadusena, mille eesmärk on avada avaliku koha mõiste, avaliku korra mõiste, oht ja korrariikkumine, samuti sätestada erinevate korrakaitseorganite pädevused ja volitused ohtude ennetamisel, väljaselgitamisel ja tõrjumisel ning pädevuste realiseerimiseks ette nähtud meetmed. Korrakaitseseadusega paralleelselt võib teostada süüteomenetluse toiminguid.

Korrakaitseseadust ei kohaldata loamenetluses ega teenistusliku järelevalve korral. Samuti ei ole korrakaitse osa vangistuses viibiva või politsei arestimajas viibivate isikute suhtes rakendatavad meetmed. Nendel juhtudel tuleb lähtuda eriregulatsioonidest eriseaduses, vangistusseadusest või politsei- ja piirivalveseaduses.

Korrakaitseseadus on üldseadus. Kui eriseadused sätestavad erisused meetmete kohaldamisel, siis tuleb lähtuda eriseaduses sätestatust.

Nii nagu varasemalt öeldud on avalik kord ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus.

Avaliku korra mõiste juures on oluline panna tähele, et eraõiguse normide järgimine ja isiku subjektiivsete õigushüvede kaitse on korrakaitse vaid juhul, kui isikul ei ole võimalik saada õigeaegset kohtulikku õiguskaitset, kusjuures ohu tõrjumine peab olema avalikes huvides. Need kaks kriteeriumit peavad esinema koos. Kui nendest üks ei ole täidetud, siis puudub korrakaitseorganil pädevus tegutsemiseks. Politsei sekkumine on asjakohane ka siis kui kohtusse pöördumine politsei sekkumiseta on teatud asjaoludel raskendatud – nt on vajalik tuvastada isik, kelle suhtes hagi anda, kuna isikul endal puudub võimalus tema isiku tuvastamiseks.

Korrakaitse on üksteise suhtes ajaliselt järgnevasse asetatud, ohu tõrjumisele suunatud tegevuste kompleks. Korrakaitse kõige varasemaks staadiumiks on ohu ennetamine. Sellisel juhul ei ole oht avalikule korrale iseenesest veel tekkinud, kuid sellise ohu tekkimine on võimalik (nt hoone kokkuvarisemise ohtu ennetatakse juba selle asjatundliku ehitamisega õigetest materjalidest, samuti regulaarse hooldamisega). Kui ohtu pole õnnestunud ennetada

ning see võib olla juba tekkinud, kuid ohu olemasolu pole veel selge, tuleb ohu olemasolu kindlakstegemiseks vajalikud üksikasjad välja selgitada – sellisel juhul toimub ohu väljaselgitamine, millega seondub ohukahtluse mõiste. Kui on välja selgitatud, et oht avalikule korrale on olemas, siis väljendub korrakaitse ohu tõrjumises ehk vahetus tegevuses. Korrakaitse ajaliselt kõige hilisem faas on juba tekkinud rikkumise kõrvaldamine. Sellisel juhul on avaliku korra osaks olev õigushüve juba kahjustatud. Korrakaitse ajalise eristamise praktiline tähtsus seisneb selles, et erinevatele järkudele on omased erinevad korrakaitseabinõud. Riikliku järelevalve meetme koosseisust tuleneb see, millises korrakaitse faasis (ohu ennetamise, ohukahtluse, ohu või korrarikkumise korral) on meetme kohaldamine korrakaitseorgani poolt võimalik.⁹²

Ohutõrje on esmalt avaliku korra eest vastutava isiku ülesanne. See tähendab, et iga inimene peab oma käitumist suunama vastavalt normile ja vältima võimalike temast tulenevate ohuolukordade tekkimist. Nimetatud asjakohane ülesanne on tal kõikides riikliku järelevalve faasides – ohu ennetamisel, ohu väljaselgitamisel, ohu tõrjumisel ja korrarikkumise kõrvaldamisel. Sama säte annab ka hilisemalt aluse nõuda korrakaitseorganil avaliku korra eest vastutava isiku poolt kohustuste täitmist ja vajadusel rakendada korrakaitseseaduses sätestatud meetmeid.

Juhtudel, kui avaliku korra eest vastutavat isikut ei ole või ei ole isik kättesaadav, siis on riigil kohustus pädeva korrakaitseorgani kaudu sekkuda. Samuti juhul, kui isiku tegevus ei ole piisav. Siis astub riik korrakaitseorgani kaudu kas isiku asemele või isiku kõrvale, et ohtusid tõrjuda.

Avaliku korra eest vastutav isik on isik, kes on põhjustanud ohukahtluse, ohu või rikub avalikku korda või on põhjustanud sellise olukorra tekkimise võimaluse, mille realiseerumisel tekib oht või ohukahtlus. Igal konkreetsel juhul tuleb arvestada konkreetseid faktilisi asjaolusid ja hinnata, kas antud isik on avaliku korra eest vastutav hinnatava ohu mõttes. Näiteks on avaliku korra eest vastutavad kõik isikud, kes osalevad avalikul koosolekul. Tähelepanu tuleb pöörata ka sellele, et korrakaitseseadus näeb ette teatud solidaarvastutuse juhtumid (§ 15 lg 2 – lapsevanem alla 14 aastase lapse suhtes, § 15 lg 4 looma või asja omanik looma või asja suhtes). Solidaarkohustus tähendab seda, et nõutud käitumise kohustus lasub kõigil ja seda saab nõuda kõigilt, kellel solidaarvastutus laieneb.

⁹² Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri. Lk 15. Riigikogu (2011). Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=82270

Kui üldiselt on lubatud kohaldada meetmeid üksnes avaliku korra eest vastutavate isikute suhtes, siis teatud juhtudel on see võimalik ka isikute puhul, keda ei ole alust pidada avaliku korra eest vastutavaks isikuks (KorS § 23 lg 2 mõttes nt. tunnistajad ja § 25 lõige 1 puhul juhul, kui seda tehakse asjaomase ministri loal - kontrollitakse kõiki piirkonnas liikuvaid sõidukeid, eesmärgiga tabada tagaotsitav kurjategija).

Täiendavalt tuleb märkida, et ohutõrjesse saab kaasata ka muu kui avaliku korra eest vastutava isiku. Seda juhul, kui tegemist on vahetu kõrgendatud ohuga ja:

1. ohu tekkimise või korrarikkumise eest vastutavat isikut ei ole või vastutaval isikul ei ole võimalik ohtu õigel ajal tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada või see ei anna piisavat tulemust;
2. korrakaitseorgan ei saa ise või vabatahtlikult kaasatud isiku abil õigel ajal või piisavalt tulemuslikult ohtu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada ja
3. kaasamine ei tekita ebaproportsionaalselt suurt ohtu kaasatavale isikule või tema varale ega ole vastuolus kaasatava isiku muude seadusest tulenevate kohustustega.

Eelnimetatud tingimuste olemasolul on võimalik kohustada muud isikut ohtu tõrjuma või andma ohu tõrjumiseks vajaliku eseme korrakaitseorgani kasutusse. Muu isiku kaasamine saab olla vaid *ultima ratio*. Korrakaitseorgan peab kaaluma erinevaid alternatiive ja võimalusi. Samuti tuleb pidada silmas, et kaasatav isik peab olema võimeline kaasamistegevust läbi viima (pädevused, oskused jne).

Riiklik järelevalve on korrakaitseorganite tegevus korrakaitstes. Valdav osa korrakaitseorgani tegevusest on korrakaitseseaduse § 2 lg 3 sätestatud juhtudel. Selle kõrval on väga oluline ka see osa, mis seondub avaliku korra eest vastutava isiku suhtes meetmete rakendamises, et tagada tema poolt korrakaitseelised tegevused. Riikliku järelevalve mõiste on palju laiem, kui ta oli enne korrakaitseseaduse jõustumist. Seni mõisteti seda riigiorganite poolt seaduses sätestatud nõuete üle kontrolli tegemist. Korrakaitseseaduse mõttes kuulub korrakaitse alla ohtude ennetamine, väljaselgitamine ja tõrjumine, mis on olulisemalt laiemad, kui pelgalt seaduses sätestatud nõuete täitmine. Põhimõtteliselt mahub riikliku järelevalve alla kogu politseiline tegevus va tegevus, mis ei ole seonduv loamenetlusega, kinnipidamisega, süütoemenetlusega, aga samuti nn pehme ennetustegevus.

Korrakaitseorgan on seaduse või määrusega riiklikku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, isik või kogu.

Korrakaitseorganid on :

1. ametid, inspeksioonid;
2. maavalitsused;
3. kohalikud omavalistused;
4. ministeeriumid, kellele on pandud riikliku järelevalve ülesanne (nt. Kaitseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Kultuuriministeerium).

Iga korrakaitseorgani pädevused tulenevad tema eriseadusest. Neid pädevusi on püütud korrakaitseaduse väljatöötamisel täpsustada. Töö autori arvates ei ole tänaseks jõutud kõiki pädevusi täpsustada ja seadustes esinevad paljud nõ jagatud pädevused (samal valdkonnas on pädevad mitu korrakaitseorganit), mis võivad tekitada pädevusvaidlusi. Iga korrakaitseorgan on kohustatud teostama oma pädevusi vastavalt seaduses sätestatule.

Politseil on eriline seisund korrakaitsealises mõttes - politsei on ka üldkorrakaitseorgan. Üldkorrakaitseorgani põhimõtte lähtub sellest, et politsei on 24/7 tegutsev ja politseil on nn. riigi sisemise rahu tagamise kohustus. Politsei üldpädevust võib jagada kaheks järgmiselt:

Edasilükkamatu pädevus - politseil on reageerimiskohustus juhul, kui pädev korrakaitseorgan ei saa või ei saa õigeaegselt reageerida. Eelkõige tuleb selle all mõelda olukordi, kus sekkumisvajadus on kohene või tegemist on õhtuse ajaga või nädalavahetusega, kus erikorrakaitseorgan ei tööta, aga sekkumine on vajalik. Kindlasti ei saa siia kuuluda olukord, kus erikorrakaitseorgan ütleb, et mul ei ole endal võimekust ja ma ei arenda endal seda võimekust välja.

Politsei ei muutu oma esialgse pädevuse raames korrakaitseorganiks, kelle ülesandeid ta täidab. See tähendab, et politsei saab ohu kõrvaldamiseks kasutada üksnes tema enda volitusi (talle lubatud üld- või erimeetmeid). See tuleneb pädevuse ja volituste selgest eristatusest. Pädevuse laienemine ei too automaatselt kaasa volituste laienemist. Neid erimeetmeid, mis on seda liiki ohu kõrvaldamiseks spetsiaalselt ette nähtud vaid korrakaitseorganile, mille ülesandeid politsei ajutiselt täidab, saab politsei rakendada ainult juhul, kui see on *expressis verbis* lubatud seadusega, millest tuleneb erikorrakaitseorgani volitus vastavat meetet

rakendada. Selle põhjuseks on eelkõige asjaolu, et politseil puuduvad erikorrakaitseorgani erimeetmete rakendamiseks vajalikud eriteadmised, -oskused ja -vahendid.⁹³

Erikorrakaitseorganitega seoses tuleb rõhutada, et politsei edasilükkamatu korrakaitsepädevus ei ole mingil juhul ette nähtud nende organite koormuse vähendamiseks või tegevuse kergendamiseks. Edasilükkamatu pädevus saab tulla kõne alla erandjuhtumitel, kus ohutõrje efektiivsust pole tõepoolest võimalik ilma politsei sekkumiseta tagada. Sõltumata politsei edasilükkamatust pädevusest on iga korrakaitseorgan kohustatud täitma oma ülesandeid esimesel võimalusel ja kogu võimaliku efektiivsusega.⁹⁴

Autori hinnangul esineb selle seaduse sõnastuse juures pädevuse lünk. On tõenäoline, et võib tekkida olukord, kus eluline olukord on reguleerimata ja see ei kuulu ühegi korrakaitseorgani pädevusse, aga nõuab sekkumist.

Oht on olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine.

Oht on korrakaitseseaduse keskne mõiste, sest seadus tervikuna on suunatud ohutõrjele. Ohtu saab jagada kaheks. Abstraktne oht ja konkreetne oht.

Ohuna tuleb mõista konkreetset ohtu, s.t ohtu, mis esineb konkreetsetes olukorras. Ainuüksi kujutus ohtlikust situatsioonist ei ole oht korrakaitseseaduse tähenduses. Sellist kujutletavat ohtu, mida tegelikkuses ei esine, võib vastandina konkreetsele ohule nimetada abstraktseks ohuks.

Abstraktne ja konkreetne oht on eristatavad peamiselt järgmiste tunnuste alusel:

1. Konkreetne oht esineb üksikjuhtumi korral, mis on ajaliselt ja ruumiliselt määratletav;
2. Abstraktne oht esineb olukorras, mis on hüpoteetiline, tüüpiline ning mõtteliselt ettekujutatav.

Näited:

1. Maaomaniku A kinnistul asub metallmahuti, mis ei ole korrosioonikindel - konkreetne oht;
2. Metallmahutid ei ole korrosioonikindlad - abstraktne oht;

⁹³ Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri. Lk 28. Riigikogu (2011). Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=82270

⁹⁴ Sealsamas

3. Maakohas A haigestuvad paljud inimesed tundmatusse ägedasse viirushaigusesse - konkreetne oht;
4. Restoraniomanikel on oht langeda väljapressimiste ohvriks - abstraktne oht;
5. Konkreetsetest isikutest koosnev kuritegelik jõuk ähvardab restorani omanikku tulevikus aset leidvate plahvatustega ning restoranivara hävitamisega, kui restoraniomanik ei maksa järgmisel külaskäigul nõutavat summat - konkreetne oht.

Selle hindamisel, kas konkreetset juhul oht esineb, tuleb aluseks võtta keskmise objektiivse korrakaitseametniku perspektiiv. Sealjuures tuleb arvestada üldist sotsiaalset kogemust (elukogemus, teadmised sh oma valdkonnale omased teadmised), mis sellisel hindajal pidid hindamise ajal olemas olema. Iseenesest ei ole sellises *ex ante* perspektiivi rakendava ohukirjelduses midagi erandlikku, selline ohumõiste on omaks võetud ka näiteks kriminaalõiguse teoorias.⁹⁵

Ohu kindlakstegemine eeldab avaliku korra rikkumise tõenäosuse hindamist. Seaduse nõue on teatavamääraline ehk piisav tõenäosus. Allapoole seda määra jääva tõenäosuse puhul võib olla tegemist ohukahtlusega, kuid kindlaks tegemata ohuga.

Piisava tõenäosuse hindamisel tuleb aluseks võtta alati ohu hindamise ajahetkel hindajal olemas olnud teadmisi ja kogemusi (nn *ex-ante* vaatlusviis). Seega ei oma tähtsust iseenesest see, kas oht ka tõesti oleks sündmuste takistamatu kulgemise korral realiseerunud, kuna selle kindlakstegemine oleks võimalik ainult sündmuste edasist tegelikku kulgu teades.

Ohu tõenäosuse hindamisel on olulisteks kriteeriumideks ühelt poolt ohustatud hüve tähtsus ning teiselt poolt põhiõiguste võimaliku riive raskus, mille ohutõrjemeetmete rakendamine endaga kaasa tooks: mida suurema tähtsusega hüvet (elu, tervis, jne) võimalik oht puudutab, seda väiksem võib olla ohu konstateerimiseks korrarikkumise tõenäosus. Teisalt eeldab ohu kindlakstegemine, millega kaasneks oluline põhiõiguste riive, hinnanguliselt suurema kahju tekke tõenäosuse olemasolu.

Ajalisest aspektist peab kahju olema saabuv lähitulevikus. Lähitulevik ei tähenda, et oht peaks realiseeruma kohe. Viimasel juhul on tegemist ohu eriliigi - vahetu ohuga, mida käsitleb korrakaitseaduse § 5 lõige 5.

Samas viitab sõna „lähitulevik“ siiski sellele, et kahju ei ole tekkimas määramatus või kauges tulevikus. Sel kaalutlusel on oluline roll ka põhiõiguslikust seisukohast kuna korrakaitsealiselt

⁹⁵ RKKK 25.03.2004, 3-1-1-17-04; RKKK 9.03.2005 3-1-1-139-04 p. 10.

ei saa isikute õigustesse piiramatult sekkuda mis tahes kunagi realiseeruda võivate ohtude tõrjumiseks, ükskõik kui olulisi hüvesid need ka ei ohustaks. Oht peab ajalisel mõttes tõepoolest olema reaalne.⁹⁶

Ohud jagunevad:

Lihtoht - kõik need ohud, mis ei paigutu olulise või kõrgendatud ohu määratluse alla.

Oluline oht - oht inimese tervisele, olulise väärtusega varalisele hüvele, keskkonnale kõikide karistusõigusliku kaitse alla olevate õigushüvede kahjustamine, kui need ei kuulu kõrgendatud ohu kategooriasse.

Kõrgendatud oht - oht inimese elule, kehalisele puutumatusele (on määratletud KorS § 5 lg 4), füüsilisele vabadusele suure väärtuse varalisele hüvele, suurele keskkonnakahjule või KarS 15 ptk I astme kuritegude või 22 ptk sätestatud kaitse alla olevad õigushüved.

Ohukahtlus - hindaja poolt ohu kindlakstegemise eelfaas. Selles faasis on ohu hindajal ühelt poolt juba andmeid võimaliku ohu kohta, kuid need andmed pole veel piisavad selleks, et teha kindlaks kõnealuse paragrahvi lõikes 1 nõutud kahju tekkimise „piisavat“ tõenäosust. Sisuliselt võib ohukahtlust pidada väga väikese tõenäosusega ohuks.

Näide: Majast mööduv politseinik kuuleb sealt kostvat karjet. Sellest võib teha järelduse, et majas võib viibida abi vajav isik, samas võib karje kosta ka nt televiisoris parajasti jooksvast kriminaalfilmist. Politseinikul on tekkinud ohukahtlus ning ta asub ohu olemasolu kindlaks tegema.

Nagu ohu olemasolu hindamine, nii eeldab ka ohukahtlus prognoosi. Seda, kas ohukahtlus oli õigustatud, on võimalik ka siin analoogiliselt ohu hindamisega hinnata arvestades info hulka ja muid tingimusi, mis korrakaitseorganil olid ohukahtluse hetkel.

Ohukahtlus annab korrakaitseorganile õiguse rakendada ainult selliseid meetmeid, mis on seaduses selleks spetsiaalselt ette nähtud. Siin tulevad kõne alla kas meetmed, mille puhul kasutatakse vormeleid „on alust arvata“ või „ohukahtluse korral“ või eriseadustes ohukahtluse puhuks ettenähtud meetmed.⁹⁷

Vahetu ohu mõiste iseloomustab ohtu selle realiseerumise ajalisest ja tõenäosuslikust aspektist. Ühelt poolt on vahetu ohu puhul olemas ohu realiseerumise suur tõenäosus, teiselt

⁹⁶ Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri. Lk 23. Riigikogu (2011). Kättesaadav arvutivõrgus:

http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=82270

⁹⁷ Sealsamas

poolt peab oht olema ajaliselt vahetus tulevikus realiseeruv. Vahetu oht on olemas ka juhul, kui korrarikkumine on juba alanud. Näited. Isikut sihitakse laetud tulirelvast. MürGINE kemikaal voolab veekogusse.

Ohu ennetamine (KorS § 5 lg 7) on see osa korrakaitsest, kus puudub ohukahtlus, kuid saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib ohukahtlus või oht. Ohu ennetamine on muu hulgas teabe kogumine, vahetamine ja analüüs, toimingute kavandamine ja elluviimine ning riikliku järelevalve meetmete kohaldamine avalikku korda tulevikus ähvardada võivate ohtude tõrjumiseks, sealhulgas süütegude ennetamine.

Ohu ennetamine on korrakaitse kõige varasem staadium, mis eelneb ajaliselt ohukahtlusele ja ohu tõrjele. Sellisel juhul ei ole oht veel tekkinud, kuid on siiski ette nähtav. Ennetamine hõlmab endas mitmesuguste tegevuste kompleksi, mille käigus kogutakse teavet võimalike tekkivate ohtude kohta, analüüsitakse seda teavet, tehes kindlaks ohtude tekkimise tõenäosuse ja nende võimaliku suuruse, ning kavandatakse juba tekkinud ohtude tõrjumiseks efektiivseid, proportsionaalseid ja paindlikke meetmeid. Tuleb rõhutada, et ohtude ennetamine ei ole ainult riikliku järelevalve, vaid kogu korrakaitse lahutamatu koostisosa.

Ohu ennetamise staadiumis on suur roll mitteriivaval korrakaitsetegevusel, milleks on eelkõige heidutustegevusel (politsei ametnike regulaarsed patrullkäigud, teavitamistoimingud), millega ei riivata isikute õigusi jne. Samas võib inspektsioonilise järelevalve raames olla vaja rakendada ka riikliku järelevalvemeetmeid riivehalduse vormis, piirates isikute õigusi ja vabadusi. Kuna ohu ennetamise faasis ei ole korrakaitseorganil veel konkreetset ohukahtlust ega piisavaid andmeid juba olemasoleva ohu või korrarikkumise kohta, siis peaksid oma olemuselt ennetusmeetmed põhiõigustesse sekkumise seisukohalt olema kõige vähem riivavad.

Kuna õigusriigis on võimalik tagada kõigest suhteline turvalisus, oleneb vabaduse ja turvalisuse uus tasakaalupunkt õige mõõdu ja õige kesktee valikust, et saavutada vabaduse suurim määr, kaotamata seejuures reaalsustaju ähvardavate ohtude suhtes. Kui reeglina peab põhiõiguste riive legitimeerimiseks eksisteerima konkreetne ohuolukord, siis sellest nõudest on korrakaitseorganite ennetava tegevuse puhul loobutud. Korrakaitseorganite ennetavas tegevuses on seaduse kohaselt lubatud arvestada ka abstraktset ohuolukorda. Oluline on veel kord rõhutada, et riivemeetmete kasutamine peab alati olema seotud ohuga. Missugust tõenäosusastet nõutakse, sõltub kahju suurusest ja kaitstava õigushüve kaalust. Mida olulisem kaitstav õigushüve on, seda madalamad nõudmised esitatakse tõenäosusastmele.

Ohu ennetamine saab toimuda vaid ohuproгноosi alusel. Korrakaitseaduse § 24 sätestab:

1. Korrakaitseorganil on lubatud kohaldada riikliku järelevalve erimeedet ohu ennetamiseks, kui ohuproгноosile tuginedes saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib oht;
2. Ohuproгноos peab põhinema faktidel või korrakaitseorgani teaduslikel või tehnilistel teadmistel või Euroopa Liidu õigusaktist tuleneval järelevalvekohustusel ning lähtuma võrdse kohtlemise põhimõttest;
3. Riikliku järelevalve erimeetmeid võib kohaldada ohtude ennetamiseks üksnes ulatuses, mis on vajalik seadusega ja selle alusel kehtestatud ning välislepingust või Euroopa Liidu õigusaktist tulenevate nõuete täitmise tagamiseks;
4. Ohuproгноosi koostanud korrakaitseorgan hindab järjepidevalt ja vähemalt üks kord aastas ohuproгноosi asjakohasust ning teeb selles vajaduse korral muudatusi;
5. Ohuproгноosi võib koostada kirjalikult. Kirjaliku ohuproгноosi kinnitab korrakaitseorgani juht või tema poolt volitatud isik.

Ohuproгноos on korrakaitseorgani koostatav haldusesisese mõjuga akt, mis aitab planeerida korrakaitseorgani tööd, seda prognoosida ja läbipaistvaks muuta. Ohuproгноos sisaldab korrakaitseorgani hinnatud valdkonnapõhiseid riske tema tehtava riikliku järelevalve raames ja seaduses sätestatud ulatuses.

Ohuproгноos peab tuginema faktidele või pädeva korrakaitseorgani teaduslikele või tehnilistele teadmistele. See ei tohi olla diskrimineeriv ehk isiku põhiõigusi ja vabadusi õigustamatult riivav. Ohuproгноosi koostamisel ja selle alusel riikliku järelevalve teostamisel peab arvestama, et kõigil asjassepuutuvatel isikutel on võrdne tõenäosus, et järelevalvemenetlus viiakse läbi nende suhtes.

Ohuproгноos on sisuliselt tõenäosushinnang, et teatud oht võib realiseeruda. Ohuproгноosis peaks sisalduma vähemalt ohuolukorra kirjeldus, selle tekkimise tõenäosus ja ohuolukorra võimalikud tagajärjed, ohu tõrjumiseks kohaldatavate riikliku järelevalve meetmete kirjeldus ning viited mudelitele, allikmaterjalidele ja muule sellisele teabele, millest tulenevalt on ohuproгноos koostatud.

Ohuproгноos on siduv üksnes selles nimetatud ohtude ennetamiseks riiklikku järelevalve erimeedet kohaldavale korrakaitseorganile. Ohuproгноos ei tekita halduseväliste isikutele vahetult õigusi ja kohustusi, sellel on õiguslik mõju ainult haldusesiselselt. Tegemist on dokumendiga, kus tehakse teatavaks prognoosid ning mis suunab korrakaitseorganeid edasiste

otsuste tegemisel. Ohuproгноosis sisalduvate potentsiaalsete ohtlike valdkondade nimekiri ei pruugi olla täielik, sest kõiki ohuolukordi ei ole võimalik ette näha. Nimetatakse vaid kõige tõenäolisemad valdkonnad, kus oht võib tekkida.

Ohuproгноosis on sisuline alus politseiliste tegevuste planeerimiseks. Ohuproгноosis võib olla pikaajaline või lühiajaline. Lühiajalise puhul nt. konkreetsest välisest objektiivsest asjaolust tingitud. Avalikus ruumis eesmisev üritus, sündmus, mille kulgemisele antava hinnangu põhjal võib eeldada teatud ohtude realiseerumist. Seega tuleb teha proгноosis konkreetsest olustikust lähtuvalt.

Ohuproгноosisid võivad olla lokaalsed, regionaalsed või üleriigilised.

Ohuproгноosisi üheks osaks on ka korrakaitseorganile Euroopa Liidu õigusaktist tulenev kohustus teostada kontrolli määratud valdkondades määratud juhtudel. Siin on silmas peetud olukordi, kui Euroopa Liidu õigusakt paneb korrakaitseorganile kohustuse teha ohu ennetamise eesmärgil riiklikku järelevalvet hoolimata sellest, kas korrakaitseorgan ise hindab kõnesolevat valdkonda või olukorda ohuproгноosisi aspektist piisavalt riskialtiks.

Olulisemaid põhimõtteid riikliku järelevalve teostamisel ohu ennetamise faasis on vahetu sunni kohaldamise keeld üldjuhul. Erandiks on olulise või kõrgendatud ohu ennetamine.

Ohukahtlus ei ole ametniku suvaotsusel põhinev hinnang. Hinnangu aluseks peavad olema faktid, statistilised andmed ning asjaolude hindamine peab olema objektiivne. Samuti on oluline Korrakaitseaduse § 27 sätestatud nõue, et ohukahtluse korral on korrakaitseorgan õigustatud rakendama ainult selliseid meetmeid, mis on selleks seaduses spetsiaalselt ette nähtud.⁹⁸

Nii nagu varasemalt öeldud, asub töö autor seisukohale, et ohu astmete paljususe ei ole kooskõlas põhiseaduse proportsionaalsuse ja õigusselguse printsiipidega (PS §-d 11 ja 13 lg 2) ning seaduse arusaadavus ja rakendatavus võib tekitada praktikas raskusi.

Muutmist seaduse tasandil vajab olulise ohu ja kõrgendatud ohu sõnastus. Vaadates sõnastusi, siis reaalses olukorras on keeruline eristada ohtu tervisele ja ohtu elule. Selliste tekkinud ohtude korral on vajalik kohene sekkumine ja otsus sekkumiseks ja valitud meetmed tuleb valida loetud sekundite jooksul. Nii võibki juhtuda, et meetme valija takerdub ja asub arutama proportsionaalsuse üle.

⁹⁸ Korrakaitseadus. RT I, 23.03.2015, 206.

Korralduseseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt tuleb hinnang anda keskmise korralduseametniku perspektiivist. See tähendab, et tuvastatud asjaolude põhjal, keskmise korralduseametniku arvates, on tõenäoline, et leiab aset õigushüve kahjustamine.

Korralduseorganitele on riikliku järelevalve menetluses jäetud riivemeetme kohaldamisel avar kaalumisruum, mida piiravad üldised kaalumisreeglid ja õiguse üldpõhimõtted. Kaalutusõiguse tähtsus on just riivemeetmete kohaldamisel, kui seadus ei sätesta selgeid piire nende meetme kohaldamise sisule, ulatusele, mahule ja suunale.

Riigikohtu arvamusel on õigusemõiste sisustamine haldusorgani pädevuses, kuigi haldusorgan peab juhinduma kaalutusõiguse teostamise põhimõtetest, mille rikkumine võib tuua kaasa haldusakti õigusvastasuse.⁹⁹

Magistritöö autori arvates tekib siinkohal õigusdogmaatiline vastuolu Eesti õiguses, mis seisneb selles, et ohutõrjeõigus ei pruugi alati võimaldada ette näha õigusnormide rakendamisega

kaasnevaid tagajärgi ega isikutel seada oma käitumist vastavalt võimalikule saabuval tagajärjele. Samas asub autor seisukohale, et esinevat määratusnõude probleemi on võimalik maandada ka seeläbi, et kohtupraktika loob ise täiendavat selgust läbi mõistete lahti seletamise (kohtupraktika kui õiguse tõlgendamise meetod).

Erakorralise seisukorra korraldust reguleerib erakorralise seisukorra seadus.¹⁰⁰ Tutvudes erinevate õigusaktidega ja teaduskirjandusega võib esmajoones väita, et erakorralise seisukorra seadus erakorraliseks seisukorraks valmistumist ei reguleeri. Esitatud väidet võib tuletada ka erakorralise seisukorra seaduse §-st 1, mis sätestab, et seaduse eesmärgiks on erakorralise seisukorraga seonduva reguleerimine alates seisukorra välja kuulutamisest.

Autori hinnangul on erakorralise seisukorra seaduses leitavad ka normid, mis esitatud väidet eitavad. Erakorraliseks seisukorraks valmistumist reguleerivad erakorralise seisukorra seaduse §-d 7–13. Suurem osa neist normidest käsitlevad täitevvõimu vahetuid ettevalmistusi erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks. Üksikud normid käsitlevad ka ennetavaid tegevusi.

⁹⁹ RKHKo14.05.2002, 3-3-1-25-02, p 18.

¹⁰⁰ Erakorralise seisukorra seadus. RT I, 16.12.2014, 12.

Üldiselt on normid, mida võib seostada erakorraliseks seisukorraks valmistumisega, laiali mitmetes õigusaktides (võimalik vastuolu põhiseaduse § 13 lg 2 õigusselguse printsiibiga) ja ei ole täielikult lahutatavad muudest põhiseaduslikku korda ähvardava ohu ennetamist ja tõrjumist puudutavatest normidest.

Nii nagu varasemalt märgitud, on riiklike strateegiate ja plaanide koostamine üheks erakorraliseks seisukorraks valmistumise peamiseks tegevuseks.¹⁰¹ Samas ei ole strateegilise teabe kogumine ja analüüsimine sisuliselt eristatav üldisest põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamise protsessist.

Põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamine ja tõrjumine, mis ei ole seotud sõjaliste ennetavate vahenditega, on julgeolekuasutuste tegevuse põhieesmärk. Julgeolekuasutuste seaduse § 2 lg 1 kohaselt on julgeolekuasutuste tegevuse eesmärk tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil ning julgeolekupoliitika kujundamiseks ja riigikaitseks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine.¹⁰² Kuigi erakorralise seisukorra seadus julgeolekuasutuste tegevust erakorralise seisukorra ennetamisel ei käsitle, tuleb ennetava teabe kogumist ja analüüsi pidada erakorralise seisukorra väljakuulutamise ärahoidmise meetmeks.

Riigisiseste põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude vältimiseks vajaliku teabe kogumine ja analüüs on Kaitsepolitsei pädevus ja välismaiste tegurite olemasolul haakub põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude kohta teabe kogumisel Teabeamet.

Konkreetsemalt kirjeldab erakorralist seisukorda põhjustada võiva ohuga tegelemist erakorralise seisukorra seaduse § 7, osaliselt § 8 ning §-d 9–13.¹⁰³ Nende normide eesmärgiks on korraldada põhiseaduslikku korda ähvardavat ohtu puudutava teabe liikumine selliselt, et Riigikogu saaks põhiseaduslikku korda ähvardavat ohu taset õigeaegselt hinnata ning erakorralise seisukorra väljakuulutamise vajaduse üle otsustada. Kuna põhiseadus seob Riigikogu otsuse ettepanekuga Vabariigi Valitsuselt või Vabariigi Presidendilt, siis tuleb arvestada info liikumise vajadusega läbi nende organite.

Teabe kogumine võib toimuda nii põhiõigusi piiramata kui ka põhiõigusi piiravaid volitusi kasutades. Julgeolekuasutuste seadus § 26 lg 2 näeb ette võimaluse riigi julgeoleku

¹⁰¹ Käsitletud siinsamas lk 34.

¹⁰² Julgeolekuasutuste seadus . RT I, 19.03.2015, 9.

¹⁰³ Erakorralise seisukorra seadus. RT I, 16.12.2014, 12.

tagamiseks kohaldada teatud põhiõigusi piiravaid meetmeid ka ilma konkreetse süüteo ettevalmistamise või toime panemise kahtlusteta.

Täiendavalt ülaltoodule on autori arvates üheks erakorralise seisukorra ennetavaks meetmeks hädaolukorra seaduses¹⁰⁴ hädaolukordade ennetamiseks info kogumise ja analüüsimise süsteem, mis annab riiklikele kriisikomisjonidele ülesande koostada hädaolukorra riskianalüüsid ja plaanid.

Hädaolukorra seaduse § 1 sätestab kriisireguleerimise, sealhulgas hädaolukorraks valmistumise ja hädaolukorra lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise õiguslikud alused. Käesolev seadus reguleerib ka eriolukorra väljakuulutamist, lahendamist ja lõpetamist ning Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamist hädaolukorra lahendamisel, päästetöö tegemisel ja turvalisuse tagamisel.¹⁰⁵

Analüüsides hädaolukorra seaduse regulatsiooni saab järeldada, et on võimalik ka sellise olukorra tekkimine, kus põhiseaduslikku korda ohustav tegevus pannakse toime küberrünnaku kaudu. Sellisel juhul on täidetud põhiseadusest tulenev eriolukorra väljakuulutamise eeldus kui ka erakorralise seisukorra väljakuulutamise eeldus.

Hädaolukorda ja erakorralist seisukorda eristavad üksteisest nende eesmärgid. Kokkuvõtlikult võib öelda, et erakorralise seisukorra ajal on vajalik kõrvaldada ohtusid, mis on poliitilist laadi või lähtuvad teatud inimgruppidest. Seega tuleb erakorralise seisukorra ajal riigil tegutseda inimestest lähtuvate ohtude vastu ning piirangud põhiõigustele ja muudatused riigikorralduses on erinevad.¹⁰⁶

Nagu hädaolukorra ja eriolukorra puhul, võib ka erakorralise seisukorra puhul väita, et need on unikaalsed. Seetõttu ei ole autori hinnangul võimalik ühetaoliselt määratleda, millised olukorrad on igal juhul erakorralise seisukorra aluseks ning millised mitte. Hädaolukorra eskaleerumine eriolukorraks, samuti erakorraliseks seisukorraks sõltub alati konkreetsetest asjaoludest ning sellest, kas on täidetud järgmised tingimused:

1. Kas olukorrast tuleneb oht Eesti põhiseaduslikule korrale;

¹⁰⁴ Hädaolukorra seadus. RT I, 01.09.2015, 6.

¹⁰⁵ Hädaolukorra seadus. RT I, 01.09.2015, 6

¹⁰⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012, § 129, p 2.

2. Kas oht tuleneb üksikisikust või inimgrupi tegevusest ning kas põhiseaduslikku korda ähvardava ohtu kõrvaldamiseks on vajalik rakendada erakorralise seisukorra seaduses sätestatud meetmeid.

Põhiseaduslik kord moodustab avaliku korra tuuma. Põhiseadusliku korra hulka kuuluvad need avalikku korda tagavad normid, mis loovad riigi võimaluse eksisteerida ja ühiskonnasuhteid reguleerida.

Anno Aedmaa märgib, et avalik kord on piisavalt oluline ja kaitsmisväärne õigushuvi. Seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu kohustuseks on kindlustada igaühe õiguste ja vabaduste tagamisel avaliku korra kaitse. Siit järeldub omakorda seadusandja kohustus garanteerida põhiseaduse alusel ja põhiseaduse mõttest juhinduvalt seadustega avaliku korra efektiivne kaitse, luues selleks vajalikud avaliku võimu struktuurid, tagades neile tegutsemiseks piisavad vahendid ning fikseerides õigusriikliku korrakaitsemenetluse põhireeglid,¹⁰⁷ mis samas avaldub ka ohu mõiste legaaldefineerimises ja sunni rakendamise piiride sätestamises.

23.02.2011.a võeti vastu korrakaitseseadus,¹⁰⁸ mis esimest korda Eesti õiguskorras määratles avaliku korra mõiste, avaliku korda ähvardavate ohtude ennetamise, tõrjumise ja korrarikkumiste kõrvaldamise koordineeritud süsteemi ning sätestas riikliku järelevalve teostamise üldpõhimõtted. Samuti leiab kõnealuses seaduses käsitlemist riikliku järelevalve üld- ja erimeetmed, mille hulka kuuluvad ka riikliku järelevalve eesmärgil teabe kogumist ja avalikel kogunemistel korra tagamist puudutavad meetmed.

Ohu mõiste Eesti õiguses on uus ja kiiresti arenev õigusmõiste võrreldes näiteks Saksa õigusdogmaatikaga. Saksa õigusdogmaatika tunneb ohu mõistet juba 17-ndast sajandist, millal politseivõimule anti üldine õigus tagada riigis avalik kord ning jälgida üldise heaolu ja moraalinormidest kinnipidamise.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Anno Aedmaa. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. *Juridica*, 2004, nr 7, lk 500.

¹⁰⁸ Korrakaitseseadus. RT I, 22.03.2011, 4.

¹⁰⁹ Andreas Voßkuhle. Öffentliches Recht: Der Gefahrenbegriff im Polizei- und Ordnungsrecht. *JuS* 2007, Heft 10, lk 908.

Ohutõrjeks saab nimetada tegevust, mis on toetav, suunav, ettevaatav ja preventiivne riigi tegevus, mis peab põhinema põhiseadusele, Euroopa ja rahvusvahelisele õigusele ning arvestama ühiskondlikke vajadusi tagamaks sisemine julgeolek ja avalik kord.¹¹⁰

Üldiselt on tegemist politsei- ja korrakaitseõiguse valdkonda kuuluva õigusliku mudeliga, mille tuumaks on politsei- ja korrakaitseametnike ning riiklike meetmetega konkreetse ja abstraktse ohu tõrjumine.

Avalik kord on kirjutamata käitumisharjumiste kogum, mille järgimine on vajalik eeldus korraldatud ühiskondlikule riigis.¹¹¹ Avalik turvalisus on defineeritud kui objektiivne õiguskord, isikute subjektiivsed õigused ning riigi ja muude avaliku võimu kandjate institutsioonide ja tegevuse kaitse.

Magistritöö autori hinnangul kannab olulist rolli avaliku korda ähvardavate ohtude ennetamisel ka ohu mõiste käsitlemine haldusõiguses.

Haldusõigus on üks suuremaid õigusharusid ühiskondlike suhete reguleerimise poolest. Haldusõigus reguleerib täitev-korraldavat tegevust, sõltumata organitest, kes seda teostavad, reguleerides suhteid organite ja kodanike vahel, riigi valitsemisorganite ja ühiskondlike organisatsioonide vahel ning riigi siseselt valitsemisorganite vahel.

Ohu mõiste on faktilise koosseisu element.¹¹² Ohu mõiste leiab käsitlemist mitmetes haldusõiguse eriseadustes. Õigusnormi faktiline koosseis on täidetud juhul kui esineb oht ning see annab õigusnormi rakendajale õiguse kohaldada üldjuhul selliseid meetmeid, mis riivavad isiku põhiõigusi ja vabadusi.

Näiteks lubab haldusõigus sekkuda juriidiliste isikute tegevusse lennundustegevuse ohutuse tagamiseks. Lennundusseaduse § 7 lg 4, mis sätestab, et lennundustegevusega tegelevate isikute suhtes võib Lennuameti peadirektor lennundustegevuse ohutuse tagamiseks kehtestada ajutisi piiranguid kuni ohu tekkepõhjuste väljaselgitamiseni.¹¹³

¹¹⁰ J. Jäätmä. The Constitutional Requirements for Averting of a Danger, p 137. F. Schoch, S 132–133, Rn 2.

¹¹¹ Bodo Pieroth, Bernhard Schlink, Michael Kniesel. Polizei- und Ordnungsrecht. München: Verlag C. H. Beck 2002, lk 139.

¹¹² Harmut Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14., ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Kirjastus Juura, 2004, lk 109.

¹¹³ Lennundusseadus. RT I, 21.10.2015, 3.

Olulist rolli avaliku korra tagamisel kannab karistusõigus, mis määratleb teod, millised on käsitletavad süütegudena ja milliseid karistusi nende eest määratakse. Karistusõigus määrab kindlaks nende ühiskondlike suhete ringi, mis on riigi kaitse all ja mille rikkumine toob kaasa karistuse.

Peamiseks karistusõiguse tunnuseks on see, et karistusõigus määratleb, millal on tegemist relevantse õiguskorra rikkumisega. Õiguskorra rikkumised, mis ei ole kaetud mõne süüteo koosseisuga, on pigem erandlikud. Karistusõiguses sisaldab ohu mõistet karistusseadustik.¹¹⁴

Karistusseadustiku § 28 lõike 2 kohaselt on hädakaitse piirid ületatud juhul, kui isik teostab kavatselt või otsese tahtlusega teostab hädakaitset vahenditega, mis ilmselt ei vasta ründe ohtlikkusele, samuti kui ta ründajale kavatselt või otsese tahtlusega ilmselt liigset kahju tekitab.

Samas täpsustab karistusseadustiku § 29, et tegu ei ole õigusvastane, kui isik paneb selle toime, et kõrvaldada vahetut või vahetult eesseisvat ohtu enda või teise isiku õigushüvedele, tema valitud vahend on ohu kõrvaldamiseks vajalik ning kaitstav huvi on kahjustatavast huvist ilmselt olulisem. Huvide kaalumisel arvestatakse eriti õigushüvede olulisust, õigushüve ähvardanud ohu suurust ning teo ohtlikkust.

Traditsioonilise käsitluse järgi ei sõltu ohu olemasolu ja suurus hüve olulisusest iseenesest või selle kaalukusest teise hüvega võrreldes kuna isegi „vähe tähtis hüve on kaitsmist väärt“.¹¹⁵ Viimasel ajal on hakatud tähtsustama aina enam väikest ohtu ja ohtude analüüsimine on otseselt seotud huvide kaalumiseega.¹¹⁶

Karistusõiguses kasutatav ohu mõiste erineb ohu mõiste käsitlusest haldusõiguses. Kui haldusõiguse peamine eesmärk on kahju ärahoidmisele suunatud tegevus, siis karistusõiguses keskendutakse süütegude mõistest tuleneva teo kirjeldamisele.

Riigikohtu kriminaalkolleegium seletas lahti ohu mõiste kui olukorra, kus on põhjust tõsiselt karta õigushüve kahjustumist ja nagu hädakaitse puhulgi, tuvastatakse see objektiivselt

¹¹⁴ Karistusseadustik. RT I, 25.09.2015, 7

¹¹⁵ Jaan Sootak. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Kirjastus Juura, 2010, lk 386.

¹¹⁶ Sealsamas, lk 387.

kõrvaltvaatlejast lähtuvalt. Ohu olemasolu ei sõltu selle päritolust (loodusnähtus, looma käitumine vms). See ei tähenda, et oht ei saaks kunagi lähtuda inimesest.¹¹⁷

Nii nagu varasemalt öeldud on korrakaitseseaduse vastuvõtmisega ja rakendamisega Eesti Vabariigi seadusandluses reguleeritud korrakaitse definitsioon. Korrakaitseseaduse rakendamine on toonud kaasa olulisi muudatusi ohu mõistmisel, korrakaitseorganite üldiste töö normide reguleerimisel.

Korrakaitseõiguse eesmärgiks on ära hoida kahju tekkimine kaitstud hüvedele ning juba tekitatud kahju kõrvaldamine. Korrakaitse üldvolituse koosseisu tingimuseks, on oht kaitstud õigushüvele või on kaitstud õigushüvele tekitatud kahju ning kui on olemas oht avalikule julgeolekule või korrale. Nimetatud tingimuste olemasolul võib pädev korrakaitseorgan rakendada vajalikke ohutõrjemeetmeid. Korrakaitsemeetmeid võib rakendada vaid siis, kui on olemas oht isiku põhiõiguste riivamiseks. Sellest tulenevalt on politsei või korrakaitseorgani sekkumine üldvolituse alusel vaid siis lubatav, kui on olemas konkreetne oht avalikule julgeolekule või korrale.

Eelneva põhjal võib järeldada, et läbi uute korrakaitseorganite kohustuste ja õiguste püütakse rangelt piirata kodanike ja teiste eraisikute õigusi. Samas on Eesti õiguskorras esmakordselt vastuvõetud korrakaitset puudutav seadus. Selline seadus oli Eesti õiguskorras vajalik. Enne seaduse vastuvõtmist olid kõik korrakaitset puudutavad normid sätestatud teistes seadustes, ning mõned normid puudusid täielikult. Kuna avaliku korra kaitse on ajalooliselt olnud alati riigivõimu üheks põhiliseks ülesandeks, on korrakaitseseaduse vastuvõtmine oluline samm ohutõrje tagamiseks, et kaitsta põhiseaduslikku korda.

3.2. Põhiseadusliku korda ähvardava ohu kõrvaldamise meetmed

Oht põhiseaduslikule korrale tähendab ohtu poliitilise ja sotsiaalsele terviklikkusele. Samuti peab esinema oht põhiseaduse kehtivusele. Ohuna põhiseaduslikule korrale käsitletakse ka ohtu riigi iseseisvusele ja sõltumatusele ning riigi üldpõhimõtetele ja ühiskonnakorralduse põhialustele. Põhiseadusliku korra hulka, mis võivad saada ohustatud, kuuluvad need avalikku korda tagavad normid, mis loovad riigi võimaluse eksisteerida ja ühiskonnasuhteid

¹¹⁷ RKKKo 30.10.2006, 3-1-1-95-06, p 12.

reguleerida. Põhiseadusliku korra ohuks on demokraatia ja õigusriigi põhimõtete ohustatus, kus riigi eksistents kui selline on ohustatud. Põhiseadusliku korra ohustamine riigis on üksikisiku või inimgrupi tahtlik tegevus. Sellest tulenevalt ei saa oht tekkida sarnaselt eriolukorrale loodusnähtustest või hooletusest.

Põhiseaduse § 130 lubab erakorralise seisukorra ajal piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Põhiseaduse selline säte on käsitletav kui põhiseaduslikku korda ohustava tegevuse ulatuslikkuse mõõdupuu.¹¹⁸ Võttes arvesse, et isikute põhiõigusi ja vabadusi on lubatud piirata vaid seaduse alusel, siis erakorraline seisukord õigustab isikute põhiõiguste ja vabaduste täiendavat piiramist, mis tavapäraselt ei ole demokraatlikule õigusriigile omane.

Erakorralise seisukorra lahendamiseks rakendatavad meetmed riivavad oluliselt intensiivsemalt isikute põhiõigusi. Erakorralise seisukorra puhul on lubatud järgmiste põhiõiguste piiramine:

1. Õigust vabale eneseteostusele (PS § 19);
2. Õigust vabadusele ja isikupuutumatusel (PS § 20);
3. Õigust vabalt valida tegevusala, elukutset või töökohta (PS § 29);
4. Õigust vabalt tegutseda erakondades ja mõnda liiki mittetulundusühingutes (PS § 48);
5. Õigust omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada (PS § 32);
6. Õigust kodu puutumatusel (PS § 33);
7. Õigust vabalt liikuda ja elukohta valida (§ 34);
8. Õigust lahkuda Eestist ja asuda Eestisse (PS § 35, 36);
9. Õigust posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele (PS § 43);
10. Õigust vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni (PS § 44);
11. Õigust tutvuda seaduses sätestatud korras riigiasutustes ja kohaliku omavalitsuse organites ning riigi ja kohaliku omavalitsuse arhiivides hoitavate andmetega (PS § 44);
12. Õigust vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil (PS § 45);
13. Õigust ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada (PS § 47).

¹¹⁸ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 130, p 2.

Meetmed, millega eelnevalt nimetatud põhiõigusi piirata on lubatud, on erakorralise seisukorra ajal erakorralise seisukorra seadusest tulenevalt järgmised:

1. Riigi valitsusasutuse õigusakti ja kohaliku omavalitsuse organi õigustloova akti täitmise peatamine, teatades sellest viivitamatult õiguskantslerile (§ 17 lg 1 p 1);
2. Eestisse sisse- ja väljasõitmisel piirangute kehtestamine (§ 17 lg 1 p 2);
3. Politseitunni kehtestamine – keeld kindlaksmääratud ajavahemikul viibida tänavatel ja muudes avalikes kohtades ilma selleks eraldi väljaantava läbipääsuloata ja isikut tõendava dokumendita (§ 17 lg 1 p 3);
4. Dokumentide liikide kehtestamine, mis on nõutavad tänavatel ja muudes avalikes kohtades viibimiseks ajal, kui nimetatud kohtades viibimine on keelatud ilma vastavate dokumentideta, ja vajadusel nende dokumentide vormid (§ 17 lg 1 p 4);
5. Streikide ja töösulgude korraldamise keelamine (§ 17 lg 1 p 5);
6. Koosolekute, demonstratsioonide ja pikettide korraldamise ning muude avalikes kohtades isikute kogunemiste keelamine (§ 17 lg 1 p 6);
7. Massiteabevahendites teatud liiki informatsiooni edastamise keelamine (§ 17 lg 1 p 7);
8. Raadio- ja telesaadete edastamise ning ajakirjandusväljaannete väljaandmise peatamine (§ 17 lg 1 p 8);
9. Massiteabevahendite valdajate kohustamine edastatud raadio- ja telesaadete salvestuste säilitamiseks erakorralise seisukorra lõppemiseni (§ 17 lg 1 p 9);
10. Riigikogule erakorralise seisukorra lisaeelarve eelnõu esitamine (§ 17 lg 1 p 10);
11. Relvade, mürkainete ja alkohoolsete jookide müügi piiramine või keelamine (§ 17 lg 1 p 11);
12. Toiduainete müügi erikorra kehtestamine (§ 17 lg 1 p 12);
13. Mootorikütuse müügi erikorra kehtestamine (§ 17 lg 1 p 13);
14. Sidevahendite kasutamisele piirangute kehtestamine (§ 17 lg 1 p 14);
15. Transpordivahendite liikumisele piirangute kehtestamine (§ 17 lg 1 p 15);
16. Valitsusasutustel ja kohaliku omavalitsuse organitel teatud liiki informatsiooni andmise keelamine (§ 17 lg 1 p 16);
17. Massiteabevahendite valdajatele erakorralise seisukorraga seotud teadete massiteabevahendites kohustuslikuks avaldamiseks esitamine (§ 17 lg 1 p 17).

Kui üksikisikute või grupi tegevusest tuleneva põhiseaduslikku korda ohustava olukorra kõrvaldamine ilma muude meetmetega ei ole võimalik, on tegemist erakorralise seisukorraga.

Autori arvates tõstatub siinkohal küsimus riigi põhiseadusliku korra tagamiseks ette nähtud meetmete kohaldamise täpsemate rakendusaktide puudumisest. Kuna erakorralist seisukorda ei ole Eesti Vabariigis välja kuulutatud, samuti ei ole olnud magistritöö autoril võimalik leida vastuvõetud rakendusakte, siis esineb autori hinnangul sisemise julgeoleku tagamisel õiguslik lünk.

Autori arvates nõuab selline seaduse sõnastus aga konkreetset kajastamist alamaktides. Kuna rakendamine näeb ette võimaluse piirata isiku õigusi ja õiguste piiramine peab olema seotud ohukahtlusega, siis peavad võimalused olema seaduses kajastatud, kuna riivemeetmete kasutamine peab olema rakendatud vaid menetlusnorme järgides.

Kuna erakorralise seisukorra seadus lubab rakendada meetmeid, millega piiratakse isiku põhiõigusi, alles pärast erakorralise seisukorra seaduse väljakuulutamist, siis on autori hinnangul vajalik selgitada, kas eksisteerib kehtivas õiguses võimalus tegutseda ennetavalt või piirdub põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumine vaid tagajärgedele reageerimisega. Teiste sõnadega, kas üksikisiku õiguste ja hüvede ning riigi toimimise kahjustusi tuleb ennetavalt vältida.

3.3. Erakorralise seisukorra väljakuulutamise õiguslikud küsimused

Erakorralise seisukorra väljakuulutamine peab toimuma põhiseaduse § 104 lg 2 p 16 järgides,¹¹⁹ mis eeldab Riigikogu koosseisu häälteenamust. Põhiseaduse § 129 tulenevalt võib Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu häälteenamusega välja kuulutada erakorralise seisukorra kogu riigis, kuid kõige kauem kolmeks kuuks.¹²⁰

Nii nagu varasemalt öeldud peab väljakuulutamine olema põhjendatud. Erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks peab seega olema üheaegselt täidetud kolm erinevat tingimust:

1. Põhiseaduslik kord (riigivõimu püsimine ja toimimine või demokraatia või õigusriigi põhimõtted) peab olema ohustatud;
2. Oht lähtub üksikisiku või inimgrupi tegevusest;

¹¹⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2

¹²⁰ Samas.

3. Põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamine ei ole võimalik ilma erakorralise seisukorra seaduses sätestatud abinõusid rakendamata.

Samuti on erakorralise seisukorra väljakuulutamise aluseks vajalik piisav teave. Erakorralise seisukorra seaduse § 7 kohustas kuni 01.01.2016 Eesti põhiseaduslikku korda ähvardavast ohust teavitama viivitamatult Vabariigi Presidenti, Vabariigi Valitsust ja Kaitseväge juhatajat, kohustades selleks kehtestama eraldi korra.¹²¹ Korra kehtestamise kohustus oli seadusest tulenevalt pandud Vabariigi Valitsusele.

Erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks vajalikku määrust ei ole seniajani kehtestatud ja 1. jaanuarist 2016 jõustunud erakorralise seisukorra seaduse § 7, mis sätestab Eesti põhiseaduslikku korda ähvardavast ohust teavitamise kohustuse, ei sisalda enam vastava korra kehtestamise kohustust. Seadusandja on 1. jaanuarist 2016 jõustunud erakorralise seisukorra seaduse § 9 alusel andnud Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjonile kohustuse avaldada arvamust erakorralise seisukorra väljakuulutamise vajaduse kohta.¹²²

Peale teabe laekumist Vabariigi Presidendile ja Vabariigi Valitsusele näeb erakorralise seisukorra seadus ette põhimõtteliselt kaks paralleelset tegevusliini:

1. Ettepaneku Riigikogule erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks teeb Vabariigi President;
2. Ettepaneku Riigikogule erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks teeb Vabariigi Valitsus.

Selline alternatiivne pädevus on loodud arvestusega, et suurim oht võimu usurpeerimiseks tuleb peaministrilt või valitsuselt ja Vabariigi Presidendilt. Kui üks neist soovib poliitilise omakasu huvides võimu kuritarvitada, on teisel võimalik teha erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepanek. Tegelikult on valitsusest lähtuv oht vähe tõenäoline ega ole kõrvaldatav erakorralise seisukorra väljakuulutamisega. Samas arvestab selline regulatsioon ka olukorda, kus Vabariigi Valitsus ei saa kiiresti koguneda ning ettepaneku tegemine Vabariigi Presidendi poolt on efektiivsem. Erakorralise seisukorra seaduse kohaselt peab Vabariigi Valitsus enne ettepaneku tegemist ära kuulama Vabariigi Valitsuse julgeoleku komisjoni arvamuse.

¹²¹ Erakorralise seisukorra seadus. RT I, 16.12.2014, 12.

¹²² Erakorralise seisukorra seadus. RT I, 12.03.2015, 12.

Riigikogule ei ole erakorralise seisukorra väljakuulutamise algatamise õigust antud. Vastasel korral võiks erakorralise seisukorra väljakuulutamise küsimus muutuda põhjendamatult sageli diskussiooni objektiks, sest opositsioon saaks valitsuse tegevuse suhtes kriitika väljendamisel teha populistlikke ettepanekuid sellise seisukorra väljakuulutamiseks. Opositsioonile niisuguse võimaluse andmine destabiliseeriks põhiseadusliku korra püsimist.¹²³

Kuni 01.01.2016 nägi erakorralise seisukorra seaduse § 10 lg 1 ette, et president kutsub kokku Riigikaitse Nõukogu. See eeldas aga ohust teada saamise korraldust. Riigikogu poole pöördumise vajaduse, eesmärgil teha ettepanek erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks, võis otsustada president, kuulates ära nõukogu arvamuse. Nõukogu arvamus ei olnud presidendile siduv. 1. jaanuaril 2016 kehtima hakanud erakorralise seisukorra seadus¹²⁴ sellist Riigikogule väljakuulutamiseks esitamise protseduuri ette enam ei näe.

Erakorralise seisukorra seaduse § 9 kohaselt kutsub peaminister põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kohta teabe saamisel viivitamatult kokku Vabariigi Valitsuse erakorralise istungi. Istungil tuleb ära kuulata valitsuse kriisikomisjoni arvamus erakorralise seisukorra väljakuulutamise vajaduse kohta.

Erakorralise seisukorra seaduse § 18 lg 1 tulenevalt on peaminister erakorralise seisukorra ajal olukorra juht. Kuigi norm on sõnastatud imperatiivselt ning viitab, et peaministril puudub kaalutlusõigus, ei saa sellega siiski nõustuda. Põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõlgendamisel tekib peaministril, kui olukorra juhil ja ohu hindajal, kaalumise võimalus.

Erakorralist seisukorda ei ole võimalik välja kuulutada riigi üksikus osas, vaid riigis tervikuna. Seepärast peab ohu mõju olema üleriiklik ning õigustama erakorralise seisukorra kehtestamisest tulenevaid üksikisikute põhiõiguste ja vabaduste piiranguid.

¹²³ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012, § 129 komm p-4.

¹²⁴ Erakorralise seisukorra seadus. RT I, 12.03.2015, 12.

3.4. Järeldused ja ettepanekud *de lege ferenda*

Käesolevas alapeatüki eesmärgiks on analüüsida ohutõrje õigusliku regulatsiooniga seotud probleeme ning pakkuda neile välja võimalikke lahendusi.

1.jaanuaril 2016 kehtima hakanud erakorralise seisukorra seadus¹²⁵ sisaldab muudatusi, täpsustades § 4 lg 1 õigusega kalduda kõrvale inimõigusi käsitleva välislepinguga võetud kohustustest, kui see on lubatud välislepingus ja piirangud on kooskõlas muude rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega. Nimetatud muudatused aga ei anna juurde sisulist väärtust.

23.02.2011. a vastuvõetud korrakaitseseadus, mille sisuks on avaliku korra mõiste määratlemine Eesti õiguskorras, avaliku korda ähvardavate ohtude ennetamise, tõrjumise ja korrarikkumiste kõrvaldamise koordineeritud süsteemi loomine, valdkonna muude põhimõistete määratlemine ning riikliku järelevalve teostamise ühtsete üldpõhimõtete sätestamine. Ühtne avaliku korra määratlus oli seniajani puudu. Samas tuleb arvestada, et tegemist on õigusmaastikul noore seadusega, mis leiab tulevikus kindlasti täpsustamist läbi praktiliste näidete kui ka kohtulahendite.

Võttes arvesse maailmas toimuvat ja tekkinud julgeoleku ohte, leiab magistritöö autor, et erakorralisteks seisukordadeks valmistumise regulatsioonid vajavad tervikuna süsteemset ümber vaatamist ja vajalikud õigusaktid kehtestamist. Tuleb arvestada asjaoluga, et erakorralise seisukorra seadust ei ole vastuvõtmisest (10.01.1996) alates sisuliselt kaasajastatud, samas on selle aja jooksul vastu võetud mitmeid olulisi ohutõrje õigust reguleerivaid õigusakte.

Ülaltoodust tulenevalt esitab magistritöö autor järgmised uurimistöö järeldused ja ettepanekud:

1. Erakorralise seisukorra seaduse § 7 sätestab subjektid, kellele tuleb Eesti põhiseaduslikku korda ähvardavast ohust teavitada. Siinkohal tuleb aga juhtida tähelepanu teavitamiskohustuse järjekorrale. Erakorralise seisukorra seaduse § 7 sätestab, et Eesti põhiseaduslikku korda ähvardavast ohust teavitatakse viivitamata

¹²⁵ Sealsamas.

Vabariigi Presidenti, Vabariigi Valitsust ning Riigikaitse Nõukogu ja Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni liikmeid.

Autori arvates võib erakorralise seisukorra seaduse selline lähenemine olla vastuolus põhiseaduse § 87 punktiga 1, mis annab Vabariigi Valitsusele ainupädevuse viia ellu riigi sise- ja välispoliitikat. Nii näiteks teeb Vabariigi Valitsus Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul Riigikogule ettepaneku kuulutada kogu riigis välja erakorraline seisukord.¹²⁶

Vabariigi Presidendil on põhiseaduse § 78 lg 17 alusel õigus teha Riigikogule ettepanek erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks, kuid selleks tuleb Vabariigi Presidendil ära kuulata Riigikaitse Nõukogu, kuhu kuuluvad Riigikogu esimees, peaminister, Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimees, Riigikogu väliskomisjoni esimees, välisminister, kaitseminister, rahandusminister, siseminister, justiitsminister ning kaitseväe juhataja.¹²⁷

2. Autor on arvamisel, et erakorralist seisukorda põhjustavate ohtude kirjeldus ja klassifitseerimine vajab kaasajastamist. Erakorralise seisukorra seaduse § 3 nimetab põhiseaduslikule korrale ohtu tekitada võivad tegevused liiga jäigalt¹²⁸ jättes arvestamata tänapäeval tekkida võivate ohtudega ja on liialt keskendunud vägivalla olemasolule.

Kehtiv regulatsioon on küll selge ja õiguskindel, kuid tänapäevaste põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtudega ja ohutõrje võimalustega, olemasolev regulatsioon ei arvesta. Tuleb mõista vajadust tagada erakorralise seisukorra mehhanismi põhiõiguste kaitseks kuid samas on põhiseadusest tulenev eeldus ka sellel, et kehtiv ohutõrje regulatsioon oleks proportsionaalne ohu tasemega. Julgeolekukeskkond on muutunud, on lisandunud mitmeid ohtusid ja ohuliike, mille olemasolu erakorralise seisukorra seaduse vastuvõtmisel 1996. aastal ei olnud võimalik arvestada. Uute ohtudega toimetulekuks tuleb läbi analüüsida ohu tekkimise keskkonda ja leida mehhanismid nendega toimetulekuks.

¹²⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012, § 87 komm p. 1.

¹²⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.

¹²⁸ Erakorralise seisukorra seadus. RT I, 16.12.2014, 12.

3. Autor toob esile vajaduse reguleerida põhiseaduslike ohtudena niinimetatud asümmeetrilised ohud nagu - bioloogiliste ja keemiliste massihävitusrelvadest tulenevad ohud ja küberrünnakutega seotud ohud.

Käesoleval ajal kehtiva regulatsiooni järgi on suuremastaabilised tehnoloogia- ja kübervaldkonna ohud pigem vaadeldavad hädaolukorrasseaduses lahendatavatena ja eriolukorda põhjustavatena. Samas, kui selline oht tekitatakse tahtlikult kuritegeliku sooviga põhiseaduslikku korda destabiliseerida võiks osutuda vajalikuks ka erakorralise seisukorra seaduses lubatud meetmete rakendumine.

4. Ühe konkreetse võimalusena erakorralisteks seisukordadeks valmistumisel tekkida võivate ohtude ennetamiseks ja tõrjumiseks näeb autor korrakaitseseaduses sätestatud võimalusi. On arusaadav, et korrakaitseseadus ei ole ainukeseks erakorraliseks seisukorraks valmistumise reguleerivaks õigusaktiks, kuid teiste õigusaktide koosmõjus on tal kindlasti koht olemas.

Korrakaitseseadus esmakordselt sisustab avaliku korra mõiste Eesti õiguskorras, loob avaliku korda ähvardavate ohtude ennetamise, tõrjumise ja korrarikkumiste kõrvaldamise koordineeritud süsteemi ja määratleb riikliku järelevalve teostamise ühtsed üldpõhimõtted. Ühtlasi on kõnealuses seaduses käsitletud riikliku järelevalve üld- ja erimeetmeid, mille hulka kuuluvad muuhulgas riikliku järelevalve eesmärgil teabe kogumist ja avalikel kogunemistel korra tagamist puudutavad meetmed.¹²⁹

5. Korrakaitseseaduses kehtib põhimõte, et laiem oht hõlmab endas kitsama ohu. See tähendab, et näiteks kõrgendatud ohu korral saab kohaldada meetmeid, mis on lubatud madalama astme ohu puhul. Samas vastupidi seda põhimõtet kasutada ei saa. Juhul kui tegemist on kitsamalt kvalifitseeritud ohuliigiga (näiteks kõrgendatud või oluline oht), siis ei ole lubatud neid vahetu sunni meetmed laiendada muudele ohtudele. Juhul kui samal ajal on tegemist nii korrariikkumisega kui ka kõrgendatud ohu olemasoluga, tuleb kasutatavaid meetmeid mõista kõrgendatud ohu poolt.

Ühe konkreetse ettepanekuna toob töö autor välja vajaduse täpsustada korrakaitseseaduses loetletud ohtude definitsioone. Nii nagu varasemalt öeldud, on töö

¹²⁹ Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri. Lk 5. Riigikogu (2011). Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=82270

autor arvamusel, et kõrgendatud ohu ja olulise ohu puhul on tegemist kattuvusega, mis tekitab vajalike meetmete valikul ja rakendamisel segadust.

6. Autor leiab, et korrakaitseadusest tulenevalt on vajalik luua ohu hindaja professionaalsete standardite kriteeriumid. See tähendab, et on vaja sätestada, milline võib olla professionaalse standardi kriteerium ohuolukorra hindamisel. Nagu eelnevalt öeldud, arvab autor, et korrakaitseaduse tõlgendamisel tuleb lähtuda nii kõrvaltvaataja perspektiivist kui ka korrakaitse spetsialisti perspektiivist. Seda põhjusel, et seaduses sätestatud tegevuse ja tegevusetuse tagajärjed peavad olema arusaadavad keskmise mõistmisega isikule, seega tuleb sellisel juhul lähtuda kõrvaltvaataja perspektiivist. Samas tuleb mistahes ohuastmete kasutamisel lähtuda korrakaitse spetsialisti perspektiivist, kuna ohu erinevad astmed annavad korrakaitseametnikule erinevad võimalused meetme rakendamiseks ning sõltuvalt ohust tekib või puudub korrakaitseametnikul õigus piirata isikute põhiõigusi.

Üheks võimaluseks näeb autor siseministri määrusega kehtestatud kutsesobivusnõuded, mis annavad aluse kehtestada haridusnõuded, tervise (sealhulgas psühholoogilised) seisundi nõuded. Nende puudumisel võivad tekkida riskid, et võidakse meetmete rakendamisega piirata liigselt isikute põhiõigusi. Autor leiab, et sellise standardi paika panemine võimaldaks anda ohu tekkimisele täpsema prognoosi ning võimaldaks hiljem kontrollida ohuhindamise käigus tehtavate otsuste õiguspärasust.

Arvestades eelpooltoodut ja muutunud julgeolekuolukorda Euroopas ja kogu maailmas leiab töö autor, et põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamine ja ohutõrje regulatsioon tuleb seadusandja poolt värske pilguga üle vaadata.

KOKKUVÕTE

Magistritöö autor uuris ohutõrje õiguslikku regulatsiooni põhiseadusliku korda ähvardava ohu korral. Uurimistöö eesmärk on selgitada, kas valitud korrakaitseõigus, mis tugineb Saksa õigusdogmaatikale, on erakorralise seisukorra väljakuulutamise ennetamise meetmeks. Nii nagu varasemalt öeldud, ei käsitle magistritöö autor julgeolekuasutuste ja jälitustegevust puudutavaid meetmeid, vaid keskendub korrakaitseõiguse ja erakorralise seisukorra väljakuulutamise eelse tegevusega seotud õiguslikele küsimustele.

Magistritöö esimeses peatükis uuris autor, kuidas on ohu mõistet käsitletud Euroopa õigusruumis. Nimetatud uurimisvajadus on otseselt seotud teravnenud julgeolekuolukorraga Euroopas. Ohutõrje regulatsiooni puudutavad Euroopa Liidu õiguses kaudselt mitmed Euroopa Liidu eksisteerimise aluslepingud, näiteks Euroopa Liidu toimimise leping ja Amsterdami leping. Kriminaalpreventsiooniga tegelemist rõhutab Lissaboni leping.

Õigusliku analüüsi tulemusena saab kokkuvõtvalt järeldada, et avaliku korra tagamine ja selleks vajalike meetmete kehtestamine on Euroopa Liidu liikmesriikide sisemine kohustus.

Ohutõrje õiguslik regulatsioon on olnud Eestis puudulik. Taasiseseisvunud Eesti Vabariigis oli kuni korrakaitseseaduse vastuvõtmiseni ohu definitsioon korrakaitstes reguleeritud politseiseaduses. Eesti Vabariik on tunnistanud ennast õigusriigi aluspõhimõtteid järgivaks riigiks, mis kohustab lisaks halduse võimupädevuse piiritlemisele siduda riigi tegevus ka seadusest tulenevate riivevolitustega.

Teises peatükis uuris töö autor ohutõrjeõiguse põhiseaduslikke aluseid. Avaliku korra ja põhiseadusliku korra mõiste on olnud arutelu all pikemat aega. Töö autor jõudis järeldusele, et põhiseadusliku korra mõiste on laiemat tähendusega ja erineb avaliku korra mõistest. Kui avaliku korra mõiste hõlmab seaduslikkust, siis põhiseaduslik kord hõlmab riigivõimu toimimist ja olulisemate põhiõiguste ning inimväärikuse põhimõtte tunnustamist.

Klassikalises mõttes toimub sisemise julgeoleku ja rahu kindlustamine enne-kõige läbi ohtude tõrjumise. Ohtu on vajalik aga hinnata. Ohu hindamine on prognoosi andmine, mille käigus tuleb hindajal anda endapoolne hinnang ees ootava sündmuse käigu kohta. Oluline järeldus on see, et ohu hinnangu andmisel esineb nii objektiivne kui ka subjektiivne külg. Subjektiivne

hinnang kujuneb hindaja teadmistel ja elukogemusel. Siinkohal toetab töö autor õiguskirjanduses esitatud seisukohta ohu hindamise osas, kuna tekkida võivate olukordade ammendav määratlemine (loetelu) seaduses ei ole võimalik ega mõistlik.

Kolmandas peatükis uuris magistritöö autor ohutõrje regulatsiooni korrakaitseseaduses ja erakorralise seisukorra seaduses põhiseaduslikku korda ähvardava ohu aspektist. Töö autor jõudis järeldusele, et erakorraliseks seisukorraks valmistumine on ebamäärane, täpsemalt õiguslikult määratlemata mõiste ja erakorraliseks seisukorraks valmistumise õiguslik regulatsioon tuleb tuletada teistest valdkonna seadustest.

Magistritöö autor esitab töös põhjendused selle kohta, et korrakaitseseaduses lubatud ohutõrje meetmed annavad võimaluse ennetada erakorralist seisukorda. Korrakaitseseadus defineerib mõiste – korrakaitse, mis on üks tähtsamatest riigihuvidest ning läbi sisemise rahu saavutatakse ka riigi stabiilsus. Korrakaitseseadus sisustab, mis on avaliku korra mõiste määratlemine Eesti õiguskorras, avaliku korda ähvardavate ohtude ennetamise, tõrjumise ja korrarikkumiste kõrvaldamise koordineeritud süsteemi loomine korrakaitseorganite ning üksikisikute tasandil, valdkonna muude põhimõistete määratlemine ning riikliku järelevalve teostamise ühtsete üldpõhimõtete sätestamine.

Autor leiab, et magistritöö sissejuhatuses esitatud hüpotees leidis kinnitust. Töö autor esitas hüpoteesina väite, et pädevatel korrakaitseorganitel on väga oluline roll ohutõrje õigusliku regulatsiooni rakendamisel, aidates seeläbi vältida/lõpetada põhjendamatuid isikute põhiõiguste ja -vabaduste riiveid.

Töö autor intervjueeris kahte ohu ennetamise ja ohutõrje õigust süvitsi tundvat eksperti, kes vahetult tegelevad ohu ennetamise ja ohutõrje regulatsioonidega nii praktiliselt kui ka teoreetiliselt. Intervjueeritavateks oli Politsei- ja Piirivalveameti juhtivkorrakaitseametnik Ele Nuka, kelle teenistusülesannete hulka kuulub õigusloomeliste küsimuste lahendamine asutuse siseselt ja partnerina õigusloomega tegelevatele ministeeriumitele ja asutustele.

Teiseks intervjueeritavaks oli Eesti Vabariigi Õiguskantsleri vanemnõunik Mait Laaring, kelle teenistusülesanneteks on riigi- ja haldusõigusega seotud küsimustega tegelemine Õiguskantsleri Kantseleis.

Teostatud ekspertintervjuud andsid erinevate ohu ennetamisega ja tõrjumisega seotud aspektidega kokku puutuvate inimeste arvamuste näol väärtuslikku teavet kehtivates

regulatsioonides ja selle praktikas rakendamisel esinevate õiguslike probleemide kohta. Ekspertide arvamustes oli mitmeid sarnaseid seisukohti, kuid esines ka vastandlikke arvamusi. Näiteks ei nõustunud Mait Laaring väitega, et erakorralise seisukorra seaduses nimetatud rakendatavad abinõud (ErSS § 17) ja korrakaitseseaduses nimetatud meetmed on kattuvad. Mait Laaring on arvamusel, et sarnasus on olemas, kuid meetmete eesmärgid on rakendamisel erinevad.

Ele Nuka hinnangul võib erakorraliseks seisukorraks valmistumist pidada erakorralise seisukorra seaduses rakendatavate abinõude (ErSS § 17) loetelu. Samas leiab ta, et abinõude loetelud vajavad sisustamist, täpsemate rakendusaktide väljatöötamist ja vastutuse reguleerimist.

Ele Nuka on seisukohal, et korrakaitseseadus on oluline õigusakt, põhiseaduslikku korda ähvardava ohu ennetamiseks. Seda põhjendab ta sellega, et korrakaitseseadus on esimene õigusakt Eesti õigusraumis, mis defineerib avaliku korra mõiste ja sõnastab ohu erinevad astmed.

Tema hinnangul on korrakaitseseaduse tekkimisega jäänud ohu ennetamise regulatsioonid eriseadustes täpsustamata. Näiteks toob Ele Nuka välja lõhkematerjaliseaduse, mis on tema arvates otseselt seotud ohu ennetamisega. Teise näitena toob Ele Nuka välja relvaseaduse, mille muutmise osas on algamas elav arutelu.

Teiseks intervjuueeritavaks olnud Mait Laaring on arvamusel, et põhiseaduslikku korda ähvardava ohu ennetamise primaarsem meede on julgeolekuasutuste poolt julgeolekuasutuste seaduse alusel info kogumine ja selle analüüs. Ta ütleb, et erakorraliseks seisukorraks valmistumine ei ole legaaltermin, mille osas tuleb intervjuueeritavaga nõustuda.

Mait Laaring on seisukohal, et korrakaitseseaduse regulatsioon on piisavalt selge. Kas midagi on puudu või üle, sellele annab vastuse rakendamine ja kohtupraktika.

Ohu gradatsiooni osas arvab Mait Laaring, et seda oleks võimalik lihtsustada, tuues näiteks olulise ohu mõiste vajalikkuse korrakaitseseaduses.

Ta arvab, et mida vähem on abstraktseid mõisteid, tähendab viiteid väga abstraktsetele hüvedele, seda parem. Arvamust põhjendab ta sellega, et praktilisel rakendamise tasandil töötaval ametnikul, kes peab mingit meedet kohaldama, on väga keeruline hinnata abstraktset ohtu, näiteks ohtu põhiseaduslikule korrale.

Mait Laaring kinnitab, et korrakaitseseaduse kirjutamisel arvestati põhiseadusest tulenevaid hierarhiaid. Ta on arvamusel, et ohu mõiste defineerimine korrakaitseseaduses on väga oluline põhiseaduslik garantii.

Mait Laaring on seisukohal, et ennetus hõlmab väga erinevaid asju. Ta hõlmab ametite ja inspeksioonide tegevusi oma pädevuse piires, hõlmab süüteo preventsiooni. Ennetus on tunduvalt ebamäärasem, kui ohutõrje.

Mait Laaring seab kahtluse alla, kas erakorralise seisukorra seaduses olevad meetmed vastavad olukorra vajadustele, mida 2016. aastal julgeoleku olukorra kriiside korral vaja. Kas sõnastus - võib kehtestada, kas need vastavad õigusselguse põhimõttele ja kas nad on rakendatavad.

Ta täpsustas, et korrakaitseseaduse kirjutamisel eraldi tähelepanu erakorralise seisukorra seadusele eriti ei pööratud. Politsei- ja piirivalve seadus enne ja korrakaitseseadus nüüd annavad politseile tegevusruumi ja õigusi juurde, siis on võimalik, et korrakaitseseadus liikus teatud määral erakorralise seisukorra alale ja tekkis teatav kattuvus.

Mait Laaring on arvamusel, et põhiseaduslikku korda ähvardavaid ohtusid tuleb kindlasti ennetada ja korrakaitseseadus on kindlasti ka põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamise seadus.

Töö autor esitas hüpoteesi kinnitamiseks uurimisküsimused, mis leidsid käsitlemist magistratöö erinevates peatükkides.

Töö autor käsitles avaliku korra peamisi ülesandeid põhiseaduses, mis jagunevad positiivseks funktsiooniks ja negatiivseks funktsiooniks. Positiivne väljendab riigi avaliku korra kaitsmise kohustust, negatiivne väljendub mõiste kasutamises põhiõiguste ja vabaduste piiramisel.

Uurides küsimust, millist õigushüve kaitseb mõiste avalik kord põhiseaduses, saab järeldada, et kaitstavateks õigushüvedeks on isiku, elu, tervis, vabadus, au ja väärikus ning avaliku võimu toimimine. Samuti jõudis töö autor järeldusele, et avalik kord on põhiseaduse tähenduses osa põhiseaduslikust korrast.

Ühe olulise küsimusena uuris töö autor küsimust, kas erakorraliseks seisukorraks valmistumine on seadustes selgelt ja ühetähenduslikult reguleeritud. Kokkuvõttes tuleb öelda, et erakorraliseks seisukorraks valmistumine hõlmab kõiki riigi tegevusi, mis viiakse läbi erakorralise seisukorra väljakuulutamise vajaduse vältimiseks.

Üheks oluliseks küsimuseks oli korrakaitseseaduse ülesanne erakorraliseks seisukorraks valmistumisel. Töö autor jõudis järelduseni, et korrakaitseseadus on üks olulistest seadustest, mis võimaldab ennetada ja vajadusel tõrjuda ohte, mis võivad ohustada põhiseaduslikku korda.

Püstitatud hüpoteesi kontrollimiseks uuris töö autor ohu ennetuse ja ohu tõrje teoreetilisi aluseid ja nende seoseid erinevate õigusaktidega. Selleks kasutas autor õigusaktide, seaduste ettevalmistavate materjalide - seletuskirjade ning muude allikmaterjalide analüüsi.

Autor kasutas deduktiivset uurimismeetodit, liikudes üldistelt seadusesätetelt konkreetsete õiguslike küsimusteni. Nimetatud uurimismeetodi valis autor seetõttu, et antud temaatika on Eesti õiguses veel üsna tundmatu ja selle kujunemine on olnud mõjutatud Saksa õigusdogmaatikast.

Töö käigus kasutas autor võrdleva õigusteaduse meetodit, kõrvutades Eestis kehtivat õigust Saksamaal kehtiva õigusega. Eestis kehtiva õiguse all peab autor silmas ennekõike ohu ennetusega ja ohu tõrjega seotud ja erakorralist seisukorda puudutavat regulatsiooni.

Kokkuvõtteks, tuginedes uurimuse tulemustele võib öelda, et ükski seadus ei ole täiuslik ja just seepärast seadusi uuendatakse ning kaasajastatakse vastavalt riigi vajadustele. Korrakaitseseadusel on omad puudused olemas, kuid ühtne ning kogu Eesti territooriumil üldisena tunnustatud avaliku korra määratlus ja ohu definitsioon oli seniajani puudu, mis viib autori järelduseni, et korrakaitseseaduse tekkimine oli hädavajalik põhiseadusliku korda ähvardavate ohtude ennetamiseks ja tõrjumiseks ning vabaduse, turvalisuse ning õiguse tagamiseks.

Kindlasti vajab autori hinnangul valdkonna õiguslik regulatsioon ka edaspidi analüüsimist, et võimaldada korrakaitse valdkonna õigusloomega tegelevatel ametnikel koostada põhiseadusliku korda ähvardavate ohtude ennetamiseks ja tõrjumiseks vajalikke õigusakte.

Autor tänab oma perekonda, kellega koosolemise aja arvelt toimus lõputöö kirjutamine ja mitme aasta jooksul hariduse omandamine Tallinna ülikoolis. Siiralt tänan ka juhendajat, hr Ilmar Selget, kelle suunamisel ja minu raamides hoidmise teel kujunes antud magistritöö.

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud kirjandus

1. A. Voßkuhle, A. Grundwissen. Öffentliches Recht: Der Gefahrenbegriff im Polizei- und Ordnungsrecht. JuS 2007, Heft 10, lk 908.
2. Andreas Voßkuhle. Öffentliches Recht: Der Gefahrenbegriff im Polizei- und Ordnungsrecht. JuS 2007, Heft 10, lk 908.
3. Andreas Voßkuhle. Öffentliches Recht: Der Gefahrenbegriff im Polizei- und Ordnungsrecht. JuS 2007, Heft 10, lk 908.
4. Anno Aedmaa. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. Juridica, 2004, nr 7, lk 500.
5. Artur-Tõeleid Kliimann. Sisekaitse. – Õiguse kirjastus, Tartu 1935, lk 6.
6. Arvutivõrgus: <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=502>.
7. Arvutivõrgus: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.
8. Asutava Kogu protokollid. Asutava Kogu IV istungijärk. Protokoll nr 133, lk 536.
9. B. Pieroth, B. Schlink & M. Kniesel. Polizei- und Ordnungsrecht. München: C. H. Beck 2002, lk 5.
10. B. Pieroth, B. Schlink, M. Kniesel, § 4, S 62, Rn 19. Vrd E. Denninger in: HdbPolR, S 207–208, Rn 52–53.
11. Bodo Pieroth, Bernhard Schlink, Michael Kniesel. Polizei- und Ordnungsrecht. München: Verlag C. H. Beck 2002, lk 139.
12. Bodo Pieroth, Bernhard Schlink, Michael Kniesel. Polizei- und Ordnungsrecht. München: Verlag C. H. Beck 2002, lk 139.
13. C. Vedder, W. Heintschel von Heinegg. Europäisches Unionsrecht, lk 494.
14. C. Vedder, W. Heintschel von Heinegg. Europäisches Unionsrecht, lk 425.
15. F. Schoch, S 188–189, Rn 84. B. Pieroth, B. Schlink, M. Kniesel, S 56 ff, Rn 1 ff. F.-L.
16. F. Schoch. Polizei- und Ordnungsrecht. Besonderes Verwaltungsrecht. Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.). 12. Aufl. Berlin: De Gruyter, lk 156 ja. B. Pieroth, lk 63.
17. Fr. Schoch. Üldklausli vältimatus nüüdisaegses ohutõrjeõiguses. Juridica 2010/8, lk 541.
18. H. Veinla. Ettevaatusprintsip, lk 76.
19. Hans Boldt. Geschichte der Polizei in Deutschland. Handbuch des Polizeirechts. Verlag C. H. Beck München, 2001, lk 12.
20. Harmut Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14., ümbertõotatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Kirjastus Juura, 2004, lk 109.

21. <http://eelroud.valitsus.ee/main/mount/eoigus/145846#sBgJpfBn> (13.02.2013).
22. J. Jäätma. Ohu mõistest Eesti kehtivas õigusdogmaatikas. *Õiguskeel* 2011, lk 34.
23. J. Jäätma. The Constitutional Requirements for Averting of a Danger, p 137. F. Schoch, S 132–133, Rn 2.
24. Jaan Sootak. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Kirjastus Juura, 2010, lk 386.
25. Knemeyer, S 63, Rn 87. Vrd ka M. Thiel. Die „Entgrenzung“ der Gefahrenabwehr. Mohr
26. Korrakaitse seaduse eelnõust. *Juridica* 20014/7, lk 469.
27. Korrakaitse seaduse eelnõu seletuskiri. Lk 24. Kättesaadav arvutivõrgus:
28. Korrakaitse seaduse eelnõu seletuskiri. Lk 5. Riigikogu (2011). Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=82270
29. Madise, Ü., Aaviksoo, B., Kalmo, H., Mälksoo, L., Narits, R., Pruks, P., Vinkel, P. (toimet.). Eesti Vabariigi Põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012.
30. Nt C. Chiu. Die Polizeiaufgaben, lk 43.
31. Nt D. Kugelman. Polizei- und Ordnungsrecht, lk 164.
32. P. M. Huber, p 28. Uue politseiõiguse dogmaatika kohta M. Baldus. Entgrenzung des Sicherheitsrechts–Neue Polizeirechtsdogmatik.
33. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 33), lk 69 ja 121.
34. R. Alexy, Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica* 2001 eriväljaanne, lk 38.
35. R. Alexy. *Juridica* 2001/1, lk 8.
36. R. Alexy. *Juridica* 2001/1.
37. W. Frenz. *Europarecht*. Springer, 2011, lk 189.
38. Väino Linde. Korrakaitse seaduse eelnõu probleemidest. – Riigikogu Toimetised, 2008, [RiTo 17]

Kasutatud normatiivmaterjal

39. Eesti Vabariigi politseiseadus. RT 1990, 10, 113.
40. Eesti Vabariigi politseiseadus. RT 1990, 10, 113.
41. Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.
42. Erakorralise seisukorra seadus. RT I, 16.12.2014, 12.
43. Euroopa Liidu leping art 3 lg 2. Euroopa Liidu Teataja 09.05.2008, C/115/13.
44. Euroopa Liidu leping art 4 lg 2.
45. Euroopa Liidu toimimise leping. Euroopa Liidu teataja 09.05.2008, C 115/74.
46. Hädaolukorra seadus. RT I, 01.09.2015, 6.
47. Julgeolekuasutuste seadus . RT I, 19.03.2015, 9.
48. Kaitseseisukorra seadus. RT 1938, 40, 365.
49. Karistusseadustik. RT I, 25.09.2015, 7
50. Korrakaitse seadus. RT I, 22.03.2011, 4.
51. Korrakaitse seadus. RT I, 23.03.2015, 206.
52. Lennundusseadus. RT I, 21.10.2015, 3.
53. Maastrichti ja Amsterdami leping. Arvutivõrgus:
http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/et/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html.
(24.11.2015)
54. Politsei ja piirivalve seadus. RT I, 02.07.2013, 18.
55. Politsei ja piirivalve seaduse rakendamise seadus. RT I 2009, 62, 405.
56. Politsei ja piirivalveseadus. RT I 2009, 26, 159.
57. Rahuaja riigikaitse seadus. RT I, 01.09.2015, 26.
58. Rahvusvahelise eraõiguse seadus. RT I 2002, 35, 217.
59. Riigikaitse arengukava 2013 – 2022. RT III, 29.01.2013, 8.
60. Riigikogu 12.05.2010 otsus „Eesti julgeolekupoliitika alused“. RT I 2010, 22, 110.
61. Riigikogu 17.06.2008 otsus „Eesti turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015
62. Riigikogu 9.06.2010 otsus „Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018 heakskiitmine“. RT III 2010, 26, 51, p 4.

63. EIKo 02.08.1984 kohtuasjas Malone vs Ühendatud Kuningriik
64. RKHKm 30.05.1997, 3-3-1-14-97, p 1.
65. RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02, p 18.
66. RKKKo 18.09.2003, 3-1-1-102-03.
67. RKKKo 28.03.2002, 3-1-1-28-02.
68. RKKKo 30.10.2006, 3-1-1-95-06, p 12.
69. RKKKo 30.10.2006, 3-1-1-95-06, p 12.
70. RKPJK 26.03.2009, 3-4-1-16-08, p 29.
71. RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.
72. RKPJKo 06.10.1997, 3-4-1-3-97, p 1.
73. RKPJKo 06.10.1997, 3-4-1-3-97, p 1.
74. RKPJKo 12.06.2002, 3-4-1-6-02, p 12.
75. RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p IV.
76. RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p IV.
77. RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 21
78. RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 35.
79. RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 27.
80. RKPJKo 6.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.
81. RKPJKo 6.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.
82. RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10.

Legal Regulation of Danger-Prevention in the Case of a Threat to the Constitutional Order

RESUME

Security means a stable physical and social environment, in which a person feels protected and his safety and a good environment are guaranteed. Ensuring safety is integral and requires a joint contribution of both, people and authorities. People's safety and sense of security is not only influenced by the number and nature of accidents occurred and crimes committed, but also by the confidence that the state will create a safe and secure environment for everyday life and enterprise.

Internal security is essential in ensuring a stable society, therefore it is necessary to notice and prevent the hazard to the stability of the society.

In a tense international situation both, readiness for crises and emergency situations as well as national defence prior to the declaration of a state of war, must be well calculated.

A sharp rise in immigration and an essentially ceaseless 24-hour movement of immigrants through Europe started in July 2015 and it continues up to the present day. The highest activity of movement has persisted on the land route of the Eastern Mediterranean migration passage which goes through the Western Balkan countries, and less so on the Central Mediterranean route.

It is obvious that the Ukrainian crisis does not concern one single country only, it is a matter of security of all the European nations. Europe will, undoubtedly, have to assess the threats, form solid opinions and demonstrate resolve and force. The European nations have assessed the threats as very real to such an extent that one of the active topics of discussion in the current circumstances is contributing Ukraine with military aid and expanding the sanctions. It means that countries do not only talk about the necessity of danger-prevention, they also accept concrete motions in order to be ready to prevent danger in case of realization.

In the current security environment Estonia is threatened by a far wider array of threats than military attacks. Therefore the state has to do everything in order to be ready to notice the possible signs of danger, prevent them and, if necessary, react decisively.

The aim of this master's thesis is to open the regulation of the operative danger-prevention, and the legal-theoretical initial outlines of and approaches to danger-prevention measures, in comparison with Germany, as an example. Estonia has chosen the German model of danger-prevention as the model of law-enforcement law. Hence, one of the purposes of this thesis is to study whether the regulation of danger-prevention is directed by the pan-European Union law.

The specific tasks of security institutions and the measures of surveillance proceedings in preparation for a state of emergency are not addressed in the thesis. The author focuses in more detail on the methods of danger-prevention by analyzing the law-enforcement law and the State of Emergency Act.

The author's main focus is on investigating the legal problems of preventing threats concerning law enforcement, which arise from the implementation of danger-prevention measures, the core of law-enforcement law, and the sufficiency and significance of these measures in the preparation for a state of emergency.

The subject is currently especially topical in the society. The topicality results from the fact that safety and a sense of security fundamentally concern every single individual. The author of the study takes a special interest in the field, as it includes his remit.

The legal regulation of danger-prevention, a relatively new phenomenon in the Estonian legal order, has not been substantively studied before from the aspect of threat to the constitutional order. A state of emergency has never been declared in the Republic of Estonia. An important development occurred in 2014 when the Law Enforcement Act was passed, which is the first act in Estonia to address danger-prevention on a larger scale than the Police Act does, it also describes the possible measures of danger-prevention.

The author uses a deductive research method, moving from general statutory provisions to concrete points of law. In the thesis the author uses the method of comparative law, comparing the Estonian operative law to the German operative law. By the Estonian operative law the author primarily means the regulation of danger-prevention and danger-averting and state of emergency related situations.

According to the author it is best to interpret law in its entirety through a substantive analysis of legal acts.

The sources used in the thesis include the Constitution of the Republic of Estonia, the Law Enforcement Act, the Law Enforcement Act Implementation Bill and their explanatory letters. Also, in addition, the German law-enforcement law, which is the basis of the Estonian law, and German legal literature. The author has also used regulatory documents published in Riigi Teataja, Estonian and foreign theoretical literature, verbatim records of the sessions of the Parliament of Estonia and articles from the journal Juridica.

Due to the hermeneutic approach of the thesis, the author conducted two interviews with experts who possess thorough knowledge of the different aspects of danger-prevention and danger-averting. The purpose of conducting the interviews was to ascertain the experts' attitude towards the most important issues of danger-prevention and danger-averting.

The conducted expert interviews provided valuable information on the problems with operative regulations and their implementation from people who have a close contact with different aspects of danger-prevention and danger-averting. Both experts also agreed that law-enforcement law plays an important role in the prevention and averting of the threat to the constitutional order.

Maintaining public order and implementing the necessary measures is an internal obligation of the member states of the European Union. In the newly independent Republic of Estonia, the definition of threat in law-enforcement was regulated by the Police Act, until the law-enforcement law was adopted. The legal regulation of danger-prevention in Estonia has been inadequate.

The concept of public order and constitutional order has been subject for discussion for a long time. The author has come to a conclusion that the concept of constitutional order has a wider meaning and differs from the concept of public order. While the concept of public order involves legitimacy, the concept of constitutional order involves the functioning of the state authority and the recognition of the most important fundamental rights.

The consolidation of internal security and peace is mainly carried out by preventing danger. Danger needs to be assessed. Danger assessment means making a prognosis, while the assessor has to assess the course of the forthcoming event.

In general it can be stated that danger is a situation, where it is probable that damage will be inflicted on the protected public good. Danger prognosis is an official's prognostic decision, made in an ex ante situation, i.e. the circumstances the official was aware of at the time of action may be taken into account.

In the newly independent Republic of Estonia the definition of danger is regulated by the Police Act, which considers danger as a situation in the near future, with a sufficient probability of the occurrence of an offence. The above-mentioned legal definition includes three elements of the concept of danger, the near future, offence and sufficient probability. The changes to the legal definition of danger were brought into effect by the Police and Border Guard Act Implementation Act, which was adopted 26 November, 2009.

The concept of danger is not completely unknown to the Estonian legal system. If we compare the regulation and implementation of the concept of danger to German law, we have to admit it is new and is still looking for a place in Estonian law. The notion of danger in German legal dogmatics was in use in the 17th century already, when the police were granted with a general right to establish public order in the state and to observe that everybody followed the ethic code and general wellbeing.

According to German legal dogmatics, internal security must be understood more widely. It means that internal security involves both, people's legal rights as well as the legal order as a whole. In police and law-enforcement law, internal security involves, first and foremost, the inviolability of public order and the prevention of and fight against crime.

At first the German police and law-enforcement law was mainly directed at the fight against serious organized crime. Preventive justice changed vigorously after the 2001 terrorist attacks. According to German legal dogmatics danger is a situation where the uninhibited course of an objectively expected causal chain, within an ascertainable period of time, with a sufficient degree of certainty, leads to the damage of protected legal rights.

During the course of the work the author of the thesis tried to define the common element of the concept public order, which is covered in different acts of law, in explanatory letters to draft legislation, etc. Public order is a collective legal right, which is a collection of certain social standards and/or the organized life in a society which follows these standards. Whereas, the term „order“ means that these standards and public agreements form a concrete system.

The term „public“ means that this order is applicable on a territory that is accessible by everyone. This approach is obviously too narrow and does not reveal the real essence of the concept. The term „public“ should rather be understood as public interest.

In the author's opinion, in defining the concept of public order, it is important to draw attention to what is connected to the limitation of a person's fundamental rights. Determining the conditions of the limitation of fundamental rights is substantially influenced by § 11 of the Constitution, which is the central norm covering all the basic rights, involving the fundamental principles of the interpretation and implementation of basic rights, freedom and obligations.

While working on the thesis the author came to the conclusion that constitutional order forms the core of the public order. Constitutional order comprises those standards of public order that create the possibility of the nation.

In the classical sense the consolidation of internal security and peace takes place, first and foremost, through danger-prevention. Recently, the need to prevent danger has increased significantly. In the Estonian legal system danger is a situation, where, according to an objective assessment of apparent circumstances, it can be said that an offence will probably occur in the near future. The danger assessment is based on the official's knowledge and life experience.

According to the Constitution state authority must be exercised on legal grounds to guarantee internal security and freedom and fundamental rights. The law specifies the basis, extent, capacity and direction of the authorized danger-prevention and the intervention of the state supervision action.

According to §129 of the Constitution in the case of a threat to the Estonian constitutional order, the Riigikogu may, acting on a proposal of the President or of the Government of the Republic and by a majority of its members, declare a state of emergency in the entire national territory for a period not exceeding three months. Detailed arrangements regarding a state of emergency are to be provided by law. The Constitution does not specify the preparatory measures for a state of emergency.

According to the author the main actions that can be considered as preparations for a state of emergency are as follows:

1. Preparation of national strategies and plans in order to ascertain the threats which may be the reason for the declaration of a state of emergency;
2. Assessment of concrete situations and implementation of relevant measures with the aim to prevent the escalation of the events;
3. Coordinated realization of state supervision and preventive measures;
4. Storing supplies in order to be able to restore the Constitutional order after the declaration of a state of emergency.

The author points out that the preparation for a state of emergency involves all national activities, which will be conducted with the aim to prepare for the effective solution of a state of emergency, prior to the declaration of a concrete state of emergency.

The assessment of particular situations and the implementation of relevant measures in order to prevent the escalation of critical events requires the assessment of the probability of possible events. It is also necessary to define the threat with regard to its substantial dimension and time. In the Estonian legal dogmatics the different levels of threat are: serious danger, significant danger and direct danger.

The author finds that there is a problem with the formulation of the law-enforcement law. The author thinks that the number of the threat levels is not in accordance with the proportionality and legal clarity principles of the Constitution (PS §§ 11; 13 section 2) and the comprehensibility and practicability of the law may cause difficulties.

The arrangement of a state of emergency is regulated by the State of Emergency Act. First, it can be stated that the State of Emergency Act does not regulate the preparations for a state of emergency, which derives from the State of Emergency Act § 1, which enacts that the aim of the Act is to regulate a state of emergency from the moment it is declared.

In the author's opinion the preparations for a state of emergency are regulated in the State of Emergency Act §§ 7 to 13. The majority of these norms deal with the direct preparations of the executive power to declare a state of emergency. Single norms also deal with preventive actions.

One of the preventive measures of a state of emergency provided by the Emergency Act is the system of collecting and analyzing information in order to prevent emergencies, which assigns the national crisis committee a task to prepare risk assessment and plans for emergencies. An emergency and a state of emergency can be distinguished from each other according to their aims. In summary it can be said that during a state of emergency threats of a political nature or those caused by certain groups of people need to be eliminated.

As the State of Emergency Act allows to implement measures which restrict people's fundamental rights only after the state of emergency has been declared, it is necessary, in the author's opinion, to find out whether there is a possibility according to the operative law to take preventive action, or the danger-prevention concerning the threat to the constitutional order is limited to reacting to the consequences only. In other words, must the legal rights of an individual and the damage of the functioning of the state be avoided in advance?

In order to declare a state of emergency, § 104 section 2 p 16 of the Constitution must be followed, which requires a majority of the members of the Riigikogu. According to § 129 of the Constitution in the case of a threat to the Estonian constitutional order, the Riigikogu may, acting on a proposal of the President or of the Government of the Republic and by a majority of its members, declare a state of emergency in the entire national territory for a period not exceeding three months.

In the author's opinion the State of Emergency Act may, at this point, contradict § 87 p 1 of the Constitution, which grants the Government of the Republic exclusive competence to carry out the nation's domestic and foreign policy.

The author, considering the changed security threats, finds that the regulations of preparation for states of emergency as a whole require systematic reconsideration, relevant legal acts need to be enforced. The fact to be considered is that the State of Emergency Act has not been substantially updated since it was adopted, whereas, in the same period several important legal acts which regulate danger-prevention have been adopted.

From the author's point of view the present master's thesis is aimed at people who directly deal with the national crises and people in legislation.

The author would like to thank his family for their patience, as composing the thesis, and the years of gaining knowledge at Tallinn University, took a toll on quality time spent together with them. I would also like to express my sincere gratitude to my supervisor Mr Ilmar Selge, who guided me on my way towards the master's thesis.

LISAD

Lisa 1. Intervjuu küsimustik

1. Kas ohu gradatsioon ja ohu ennetamise mõiste on korrakaitseaduses piisavalt selgelt, täpselt ja ühetähenduslikult reguleeritud?
2. Kas mõiste „erakorraliseks seisukorraks valmistumine“ on arusaadav?
3. Kas korrakaitseaduses olevad ohu ennetamise meetmed on piisavad, et ennetada erakorralist seisukorda?

Lisa 2. Ele Nuka intervjuu transkriptsioon

Toimumise aeg: 04.01.2016. a, kell 9.00-10.00

Koht: Politsei- ja Piirivalveamet, Pärnu mnt 139, Tallinn

Intervjueeritav: Ele Nuka Politsei- ja Piirivalveameti arendusosakond

E. Vaher (edaspidi EV): Kas ohu gradatsioon ja ohu ennetamise mõiste on korrakaitseseaduses piisavalt selgelt, täpselt ja ühetähenduslikult reguleeritud? Kas ka sellistel juhtimiskeskustel, kes peaksid riigis erinevad olukorrad ära tundma ja tervikolukorra kokku panema ja saama aru, et nüüd on oht tõsisem, tuleb hakata rakendama mingeid meetmeid, et seda kõrgemat ohtu ennetada?

E. Nuka (edaspidi EN): Kui oli korrakaitseseaduse tööühm ja kui seda tehti, siis oli ta puhtalt ohutõrjeline ehk siis ohuennetamist, kui sellist üldse seal ei olnud sees. Ehk siis räägiti, kõik need ohu astmed, alates ohu kahtlusest, kuni kõrgendatud ohuni, olid seotud konkreetse ohuga. Sellest tuli ka mõiste avaliku korra eest vastutav isik, kes oli siis nii öelda vastutav selle ohu tekkimise eest.

EN: Ja kogu see kontseptsioon alguses oligi, et korrakaitseseadus (edaspidi KorS) saab olema ohutõrjeline seadus, mitte ohu ennetamise seadus. Ja kõik ohuennetamine läheb eriseadustesse ehk see inspeksiooniline järelevalve, see abstraktne oht. Et me prognoosime ...

EV: Kogu riiklik järelevalve siis?

EN: Jah, mitte kogu riiklik järelevalve, vaid see inspeksiooniline järelevalve, mis on ilma konkreetse ohusituatsioonita.

EV: Ja.

EN: Mõte oli see, et KorS-i meetmed on sellised üldised meetmed, mida ohusituatsioonis, mis on erinevates valdkondades kasutatavad ohusituatsioonis. Ja kõik, mis puudutab sellist ennetamist, et ennetamine võib olla erinevates valdkondades väga spetsiifiline tegevus, et need meetmed läheksid siis sinna eriseadusesse. Ja sellest lähtuvalt, näiteks liikluseaduse me nüüd tegimegi nagu selles mõttes nüüd natukene sedamoodi, kuigi ohu ennetamine on küll KorS-is, aga kuna liikluses on spetsiifilised meetmed. Noh, näiteks sõiduki tehnoseisundi kontrollimine, no seda ei saa kuidagi KorS-i kirjutada meetmena, sellepärast, et see on liikluse spetsiifiline meede. Et aga enamus tänu sellele, et nüüd siis selle KorS-i vastuvõtmise ja rakendamise seaduse vahele jäi nii pikk aeg ja see KorS nii palju muutus ja see ennetamine pandi KorS-i, on tegelikult tekkinud ka teatud mõttes selline õiguslik segadus. Ehk siis eriseadustega ei nähtud enam sellist vaeva, nagu oleks pidanud nägema. Et igas eriseaduses

oleks vaadatud, selle ennetamise vaatevinklist, et milliseid meetmeid lisaks KorS-i meetmetele oleks vaja.

EV: Et ühesõnaga huvi eriseadustes spetsiifiliselt ennetamist reguleerida, see tuhmus?

EN: Absoluutselt. See ähmastaski ära KorS-i, kuna ennetamine pandi KorS-i, siis tundus nagu, et väga paljud, kes nagu oma seaduse eest vastutasid, nad üritasidki viidata meelegeitlikult KorS-i meetmetele arusaamata, et tegelikult nad peaksid oma seadusesse looma, noh mingi ...

EV: Institutsiooni jah.

EN: ... selle valdkonna spetsiifilised meetmed. Ja kui ma täna olen vaadanud mõnda eriseadust, mis ei ole nagu meie seadus, siis kohati ajab täiesti hulluks. Selles mõttes, et ongi, nad püüavad ennetada ka nende KorS-i meetmetega, mis ei, noh, see ei haagi üldse.

EV: On sul mingi hea näide tuua?

EN: Me oleme rääkinud ...

EV: Ütleme, kui me proovime luua sellise pildi, et mis võib olla suures plaanis avalikule korrale üsna kõva hoop, mille tekkimisel tekib see oht, et võib tekkida oht ka põhiseaduslikule korrale, et siis on tuua mingi näide? Selle najalt mingisugune ... no mis valdkonnas see võiks olla. Noh massiline korratus, see on puhas KorS-i lahend. Siin ei ole küsimust.

EN: Ja.

EV: Kui me räägime, no mis võib olla, lõhkeainega seonduv, täna hästi populaarne, peale Pariisi. Või näiteks tsiviilkäibes lubatud relvadega seonduv, praegu taas ju EL direktiiv, mis tahab poolautomaatsed relvad keelustada.

EN: Relvaseadus on meie oma. Aga ma ei tea, kas meil seal ennetusmeetmeid on, aga ma korra vaatan lõhkeaineseadust. Mis meil siin järelevalve osas siis on?

EV: Noh näiteks, ega ma ei tea, seakatk, see võib ka lõpuks minna ju, OK, seakatk võib-olla pole hea näide. Aga, ma ei tea, MMSi küsimus näiteks, mis võib ju väljuda ...

EN: No, kemikaaliseadus. Kemikaaliseadusega on see, et nende eriseaduste järelevalvepädevus on osades nii ära hekseldatud, et noh Maksu- ja Tolliamet eks ole, siin sissevedu on ju, Terviseamet seal seda käitleb, noh ja siis kuidas nad nagu, kuidas see info nüüd juba ainuüksi nende järelevalve teostajate vahel liigub ja kas ta üldse liigub. Ja kas need järelevalve teostajad oma pädevuse ulatusest täpselt aru saavad. Noh, MMSi näide oli kõige parem näide sellest, et Terviseameti jäik arusaamine oli sellest, et nemad teostavad järelevalvet ainult ametlike käitlejate üle. Ja ma pidin kolm korda nendega kokku saama ja rääkima sellest, et ei, vaadake, et kogu see seadus, ka mitteseaduslik käitleja, nagu need konkreetsed inimesed nüüd olid, ka see on teie järelevalve pädevus.

EV: Aga see tuleb ikkagi seadusest selgelt välja või seal on mingisugune hägusus?

EN: Absoluutselt. On konkreetne nõue, et need, kes ei ole nii-öelda registreeritud ettevõtjad, tohivad käidelda ainult selliseid kemikaale, mis on nii-öelda jaekaubanduses müügil.

EV: Selge viide, on ju.

EN: No, on konkreetne säte. Aga nemad rääkisid ikka sellest, et ei, et nemad ühe seaduse alusel siis arstide üle, nad olid väga huvitatud, et no sellest, et kui seal vähihaigete laste puhul, noh, liikus see MMS, et noh, et kas arstid on midagi valesti teinud, kohe andke meile signaal. Ma räägin, et asja teravik ei ole üldse arstides. Lõpuks, nüüd, tänaseks on nad aru saanud, et tõepoolest, et see nende järelevalve pädevus, noh, see ulatus on palju suurem. Aga nüüd oleme me hädas sellega, et lihtsalt info on nii palju vana, et me peaksime hankima uuemat infot. Ma ütlesin, et kui meil õnnestub hankida, siis ma olen nõus näiteks olema küsitletav. Meede, kui küsitlus. Ja siis te saate minna, noh, hoolimata sellest, et meil on menetlus, meil on ju kriminaalmenetlus olemas. Tegelikult ilmselt ju kõik jätkub. Ma arvan. Et lihtsalt, et nad saaksid järelevalvetoimingutega minna uuesti vaatama, kontrollima, mis toimub. Lihtsalt nad peavad vaatama, et nad kriminaalmenetluses midagi ära ei riku.

EV: Kas nende tõlgendus on siis see, et keegi peab kannatama?

EN: Lihtsalt, et see asi nagu jätkub. Et nad ei saa minna 4 kuud vana info põhjal nüüd järsku mingeid meetmeid rakendama. See ei ole enam proportsionaalne. Selles mõttes, et meil oli menetlus, meil tegutsevad teised institutsioonid. Nüüd peaks tulema nagu mingi uus informatsioon peale, et millega ... noh, nad oleks pidanud kohe tegutsema. Paraku tegutses ainult politsei. Ja nüüd nagu 4 kuu pärast minna ütlema, et ma selle vana info põhjal tulen näiteks ... noh, lähengi valdust läbi vaatama, et kas teil on jätkuvalt siin, sest et tookord oli ju see, et see kodu oli ju nagu ladu, seal oli ... lihtsalt politsei ei osanud kõike ära võtta. Sest me ei tunne kemikaale, eks ju. Pärast me mõtlesime küll, et oleks võib-olla pidanud palju rohkem asju sealt kaasa võtma.

EV: Aga kas see on nüüd üks näide, et kas kemikaaliseadus peaks olema siis see seadus, kus selle ennetamine, ka inspeksiooniline järelevalve, on üks ennetamise meede, et see peaks olema siis reguleeritud pigem siis eriseaduses, näiteks nagu siis kemikaaliseaduses, mitte selle järelevalve teostamisel kasutama KorS-i.

EN: Ei, tegelikult on see nagu segu. Selles mõttes, et need meetmed, mis KorS-is on olemas, nendele saab viidata, aga saab alati ka viidata selliselt, et mingid erisused on. Sest täna ju KorS lähtub sellistest, no väga üldised, näiteks valdustesse sisenemiseks annab mingisugused alused, millal võib. Võib-olla näiteks lõhkeainematerjaliseadus või kemikaaliseadus peaks ütlema, et valdusesse on siseneda võimalik veel sellistel ja sellistel juhtudel. Sest et KorS-i ei saa seda panna, kuna siis need valdusesse sisenemise alused läheksid nii mega ... noh, kui me paneksime sinna, ma ei tea, relvaseaduse mingisugused alused, noh mingid spetsiifilised

põhjused, lõhkematerjalist, kemikaalist, ma ei tea, nakkushaigustest. Siis see KorS-i see loetelu, millal võiks valdusesse siseneda, läheks nii pikaks, et seda ei suudaks nagu enam hoomata. Et tegelikult oleks valdkonnaseadustes nende erisuste tegemine palju õigem. Ja noh, ma ütlen, et mõnes on tehtud, aga mõnes piirduaksegi viidetega KorS-ile. Ja siis tekib mingil hetkel vajadus näiteks valdusesse siseneda, aga ei saa.

EV: Et ühesõnaga, kui nüüd see esimene punkt kokku võtta, siis on kaks küsimust, kas ohu gradatsioon on piisavalt selgelt, täpselt reguleeritud. See on üks küsimus. Teine on, kas ohu ennetamise mõiste. Et siis, kui me võtame aluseks nüüd võimaluse, et avalik kord, KorS ennekõike räägib avaliku korra rikkumisest, avalikus korrast, siis ohu ennetamine pigem peaks olema eriseaduste meetmetes ja KorS peaks olema korrakaitsetegevuste ennetamiseks. Või kuidas?

EN: KorS annab sellised üldised meetmed, mis on kohaldatavad enamuste eriseaduste puhul. Aga sellised valdkonna spetsiifilised või siis ka nende KorS-i meetmete erisused peaksid olema eriseadustes. Lõhkematerjali seadus näiteks viitab KorS-i meetmetele. Siin on erinevad korrakaitseorganid, Tehnilise Järelevalve Amet, Politsei- ja Piirivalveamet, Tarbijakaitseamet, Päästeamet, Maksu- ja Tolliamet. Ja kõigile korrakaitseorganitele on ühed meetmed, politseiametnikule on lisaks veel neli tükki. Ja erisusena on ainult see, et korrakaitseorgan võib siseneda lõhkematerjali käitlemise kohta. Kõik. Ma millegi pärast väga kahtlen, et lõhkematerjali puhul rohkem erisusi ei ole, kui see, et ma võin käitlemise kohta siseneda. Sest, mis see siseneminegi mulle nii väga annab siin. Ma arvan, et seal on kindlasti mingisugused erisused ka võib-olla valduse läbivaatamise mõttes, võib-olla mingisuguste asjade hoiule võtmise mõttes.

EV: Kas antud kaasuse puhul ongi siis nii, et lõhkematerjaliseadus lubab siseneda ja kõik muu tegevus käib KorS-i järgi?

EN: Jah. Ja ainult need meetmed, millele on viidatud üldse. Kui ma võtan, politseinikule on antud 45-47 ... ma kohe vaatan, mis politseinikule on antud. Politseinik võib peatada sõidukit, kuna me veo üle ka ju teostame järelevalvet. Võib isikut kinni pidada, võib teha turvakontrolli, võib teha isiku läbivaatust. Muud korrakaitseorganid seda teha ei või. Neil on siin küsitlemine, kutse, isikusamasuse tuvastamine.

EV: Aga võib-olla see ei olegi vale?

EN: Mulle tundub, et see ei pruugi üldse piisav olla.

EV: Et eriseadus ei anna piisavalt meetmeid?

EN: Spetsiifilisi jah. Tegelikult on meil ... ma ei ole lõhkematerjali valdkonnas ju spetsialist, eks ju, aga ma ei ...

EV: Igatahes sinu tunne on ikkagi selline, et ohu ennetamise meetmed peavad olema ennekõike reguleeritud eriseaduses? Nagu lõhkeainematerjaliseadusest tulenevalt, sõiduki peatamine on, OK, sõiduki peatamine täna ei ole mingi eriline toiming, et see on volitatud vaid üldkorrakaitseorganile, milleks on Politsei- ja Piirivalveamet, politsei. See on liiga KorS-i keskne või? Et võiks olla neid meetmeid lõhkeainematerjali seaduses rohkem?

EN: Mulle tundub niimoodi. Sest, et kui ma tõmban jälle paralleeli liiklusega, siis liikluses on neid erisusi terve paragrahv, pikk paragrahv, mida kõike. Meile tundub, et sinna võiks isegi panna veel mõned asjad, mis on puudu. Aga kas lõhkeamaterjali puhul siis, ma ütlen, et ma valdkonda ju iseenesest ei tunne, aga piisabki ainult sellest, et ongi erisusena ainult see.

EV: Kui tuleme nüüd selle juurde tagasi, selle ohu gradatsiooni või ohu astmestik on vist eestikeelne termin, et kas teda palju ei ole?

EN: On palju. On, kindlasti on palju. Ja tegelikult on ta erinevad ohuastmed ka kattuvad. Selles mõttes, et PPVS-is ei olnud nii palju. Ja tegelikult me tegime ka ettepaneku siit nagu neid vähemaks võtta, aga ilmselt nagu tekkis selline tunnetus, et kui neid on vähem, et siis võib nagu korrakaitseorgan, kuna need ohud on alati meetme korraldamise alusena välja toodud, et korrakaitseorgan äkki ületab oma volitusi.

EV: Et tal ei jagu neid aluseid.

EN: Jah, et seal oligi, et lihtohu puhul näiteks ei tohi ühte asja teha, peab olema vähemalt oluline või kõrgendatud oht.

EV: Kuidas sa hindad, milliste ohtude puhul seal see kattuvus on?

EN: Oluline kindlasti on üleliigne, minu hinnangul. Sest, et tegelikult algselt oligi oht ja kõrgendatud oht minu arvates. Olulist ei olnud. Pluss veel see, et on see ohuastmed ja siis on toodud veel juurde see vahetu oht, mis ei ole nagu selles mõttes ohu aste.

EV: ... käimasolev olukord?

EN: No just. Kusjuures vahetu oht on praktiliselt kattuv ka korrarikkumisega, kuna see on ju olukord, kus juba, kas korrarikkumine aset leiab või kohe-kohe algab. Ehk siis tegelikult võime me öelda, et kui korrarikkumine algas, siis on ka veel vahetu ohu olukord.

EV: Kuigi tegelikult on korrarikkumine, süüteo koosseisuline osa.

EN: See tekitabki nagu selle segaduse, et me räägime vahetu oht, aga tegelikult on korrarikkumine. Siis on ju oht tegelikult realiseerunud juba.

EV: Tegelikult me jõuame kahe ohu olukorrani.

EN: See tekitabki kohutavalt segadust selle seaduse rakendajal. Ta peab hindama seda olukorda ja samas on õige öelda nii, et oli vahetu oht, kui et oli korrarikkumine. See ei tohiks nagu päris niimoodi olla. Ma saan aru küll, et võib-olla ongi nii, et alguses oli ohu kahtlus, siis selgub, et ikkagi nagu ongi ikka. See on tegelikult ju peas kinni. See sama seaduse

rakendaja ju tunnetab ära, et noh, mul tekkis kahtlus, ma läksin seda kontrollima, siis selgus, et ongi juba, ma ei tea, võtame kasvõi Päästeamet. Maja põlema minek, eks ju. Läksin kontrollima. Vaatasin, suitsu tuleb, noh, ilmselgelt juba oht. Ja siis läksin, vaatasin, juba põlebki. Ehk siis juba korrarikkumine. Ja ajas niimoodi vastavalt selle korrakaitseorgani tegevusele ta ju ka selgub see tegelik olukord. Algul võibki olla ohu kahtlus ainult. Aga kuna need meetmed on kõik seotud nende astmetega, siis, mida rohkem on neid ohuastmeid, seda keerulisem tegelikult on järgida seda õiguslikku regulatsiooni, millist meedet ma võin kasutada. Kas on vahetu oht või veel ei ole vahetu oht? See ei ole nagu päris OK rakendaja mõistes.

EV: See on ka vastuolus põhiseaduse eesmärgiga, et iga õigusakt peab olema lihtne ka rakendajale.

EN: Absoluutselt.

EV: Aga ütle, palun, kas nii palju, kui sul nüüd aega oli vaadata, ma saan aru, et erakorralise seisukorra seadus ei ole sinu ala, aga KorS-i kujunemisel, loomisel kindlasti on tulnud ju avaliku korra mõistet defineerida, mida, kui ma hästi mäletan, põhiseadus nimetab kuuel korral. Aga kas sinu jaoks mõiste, nagu „erakorraliseks seisukorraks valmistumine“, on arusaadav? Kas sa oskad anda võib-olla siis isegi siia teise, kui me enne rääkisime, et kust see nagu tulla võib, saime aru, et seda nagu polegi, et see on lihtsalt selline sõnapruuk, et kas see nagu, kuidas sa seda mõistad. Kuidas sa seda nimetad, sellist regulatsiooni, mis annaks võimaluse erakorralise sisukorra väljakuulutamise ära hoida või selleks nagu siis valmistuda? Kas selleks peaks olema mingisugune eraldi kord, kuidas siis pädev organ, näiteks Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon, sellest aru saab, mõistab, mingite kindlate maatriksite või tabelite või ohuolukordade järgi?

EN: Pigem ma ütleks, et kui me räägime valmistumise mõistest, siis minul ei seostu see üldse ennetusega, vaid pigem sellega, et see valmistumine siis peaks olema nende erakorralise seisukorra seaduses sätestatud meetmete nii-öelda kohaldamiseks valmisolek. Ma ei tea, oskus neid kohaldada.

EV: Näiteks, kui me ütleme, et kui erakorralise seisukorra seadus ütleb, et kui erakorraline seisukord on välja kuulutatud, siis on seal loetelu meetmetest, mida tuleb hakata rakendama.

EN: Mida võib hakata rakendama.

EV: Võib hakata rakendama, jah. Kas sa pead õigeks, et need rakendamise, need on väga erinevate tagajärgedega, erinevate tegevustega ju meetmed, on ju. Et nende meetmete rakendamiseks peab olema mingi regulatsioon, mingisugune normistik, mingi reeglistik.

EN: Peab olema ka kehtestatud see, kes reaalselt neid rakendab, sest täna on ju, ma saan aru, et Vabariigi Valitsuse pädevuses on mingisugused asjad, eks ole, erakorralise seisukorra juhi

pädevuses on mingisugused asjad, aga ega siis Vabariigi Valitsus ei lähe, ma ei tea, kontrollima seda, kas inimestel on need dokumendid kaasas, kas massiteabevahendid täidavad neid kohustusi. Ehk siis see, tegelikult peaks olema nagu kogu see organisatsioon, mis siis rakenduma peab, kes mida teeb. Et täna ma näen ainult seda, et see kaitseväekohuslaste Eestist lahkumise keeld on üks meede, mille ma leidsin, mis on politsei pädevuses. Ehk siis piiri peal, et meil on õigus kontrollida sealt registrist ja siis keelata tema lahkumist Eestist. Aga ülejäänud asjad, isegi politseitunni osas, me võime ainult oletada, et kui on politseitund, siis seda kontrollib politsei. Aga see on oletus, sest et politseitund on lihtsalt üks mõiste, mis siia on toodud.

EV: Kuigi KorS lubab ka ju samasuguseid meetmeid kasutada.

EN: Viibimiskeeldu. Absoluutselt, jah.

EV: Ma väidangi seda, et siin lubatud meede, see valmistumine, on tegelikult KorS-is täpsemini reguleeritud, volitatud. Kui me ütleme, et erakorralise seisukorra seadus lubab kuulutada välja politseitunni, aga KorS lubab kehtestada viibimiskeelu, mida me oleme ka rakendanud näiteks Obama ajal või õigemini oleme harjutanud seda, et ei ole mõistlik teostada järelevalvet Riigikogu ümber, vaid kehtestada viibimiskeeld Toompeal näiteks. See tähendab seda, et tagatakse režiim. Sisse-väljapääsu režiim. Või on ta siis objektipõhine. Selle näite varal võibki öelda, et see valmistumine, et kas see meede, mida peale erakorralise seisukorra väljakuulutamist on võimalik rakendada või KorS-is lubatud, kui räägime konkreetsest, siis viibimiskeelust, et kas see ongi valmistumine. Täna seadusest see välja ei tule.

EN: Ma arvan, et see ei ole valmistumine, vaid ongi ...

EV: Erinevad asjad?

EN: Kui me võtame nüüd selle Pronksiöö näite, siis tegelikult seda erakorralist seisukorda välja ei kuulutatud, eriolukorda ka ei olnud. Tegelikult oligi, et politsei pidi oma meetmetega siis toime tulema. Ehk siis tegelikult ega me ju täna ka, ükskõik, mis kriisiolukord meil tekib, ega meil ei ole veendumust, et keegi kuulutab mingisuguse seisukorra välja. Politsei, kui on oht avalikule korrale, teeb ikkagi oma tööd, kui vaja, kehtestab viibimiskeelu, kui vaja, tuuakse kõik märulid ja veekahurid tänavale. Tegelikult iga asutus teeb oma pädevuse piires ikkagi kõik temast sõltuva, et avalikku korda kaitsta. Millal see hakkab ohustama nii öelda põhiseaduslikku korda, otsustab ikkagi keegi teine.

EV: Just. Ja siin on ka meetmete valiku proportsionaalsuse eest vastutus. Senikaua, kuni ei ole erakorralist seisukorda välja kuulutatud, põhimõtteliselt vastutab see, kes rakendab õigusakti ja millist õigusakti igaüks rakendab. Kui politsei massilise korratuse puhul rakendab KorS-i ohu tõrjumise eesmärgil. OK, nüüd see oht, kus vahetu oht on üle läinud süüteoks, siis on

süüteomenetluse osa kindlasti, aga oma olemuselt vastutab selle eest ikkagi organina Politsei- ja Piirivalveamet ja isikuna ikkagi operatsiooni juht.

EN: Ja siis ongi, et kui me nüüd otsustame rahvahulga vastu kasutada siin veekahurit, relvi, ongi puhas ainult selle korrakaitseorgani vastutus.

EV: Ääremärkusena, mis ma veel oma töös ka vaatlen, et erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks, ta on väga kohmakas toiming, Riigikogu peab kogunema. Aga kriisiolukorras, peab esiteks sündima see ettepanek, siis peab Riigikogu seda menetlema, siis vastu võtma ja siis on võimalik kasutada neid meetmeid. See tähendab tegelikult seda, et Eesti vaates, võtame kasvõi Pronksiöö või võtame mingisuguseid tõenäosusteooriaid, siis tegelikult see oht on juba realiseerunud. Üsna tõenäoliselt.

EN: Noh, see Riigikogu jah, kui me võtame selle Pronksiöö, siis ei pruugi sinna kohalegi saada üldse Riigikogu.

EV: No just. See ongi küsimus, et Riigikogu võib oma otsuse teha kusagil mujal. Kuidas ta seda teeb?

EN: Aga see valmistumine, minu jaoks see valmistumine ei tähenda seda ennetust, vaid pigem seda, et luuakse endale selge arusaam, kuidas miski toimib. See sama, kui see otsus vastu võetakse, kes mida teeb, kuidas käib see määramine, kui on mingisugust meedet vaja kohaldada, kes siis määrab need pädevad asutused, ametiisikud, kes siis mingisuguse meetme täitmist kontrollivad või konkreetselt rakendavad. See valmistumine peaks tegelikult minu arvates olema see, et see asi nagu toimiks, siis, kui tõesti see olukord käes on, et siis see asi tõepoolest toimiks.

EV: No, lihtne, kui öeldakse, et ega täna erakorralise seisukorra seaduse § 17, kui ta nimetab meetmed, et ega siin ei pea välja kuulutama ju § 17 täies ulatuses. Siin võib teha ju valikuid.

EN: Ei-ei. See ongi valikute küsimus.

EV: Kui siin öeldakse, et keelata massiteabevahendites informatsiooni edastamine ning ajakirjandusväljaannete väljaandmine. Kuidas see praktiliselt toimub? Ei lähe ju peaminister koos oma valitsuse liikmetega igasse raadio- ja teleettevõttesse, ei tõmba juhtmeid seinast välja, vaid tegelikult peab olema mingisugune reeglistik kokku lepitud.

EN: Absoluutselt. Ja mina saan aru, et see ongi valmistumine. Et kõik see asi oleks niimoodi ette valmistatud, et see ka toimiks. Mitte nii, et valitsus annab korralduse, et meediaväljaanded ei toimi, noh ühesõnaga ajalehti välja ei anta, raadiosaateis edastatakse vaid valitsuse mingeid teadeandeid. Ja sinna see jääb. Nende korralduste täitmise peab keegi ju tagama.

EV: Just. Kas ma kokkuvõttes võin öelda nii, et sina pead erakorraliseks seisukorraks valmistumist selliseks vajalikuks tegevuseks, mis antud puhul nende meetmete rakendamise

jaoks oleks selgelt arusaadav, vastutus antud, kuni selleni välja, et ka võib-olla mõni meede on läbi harjutatud.

EN: Absoluutselt.

EV: Ja me ei räägi siin pigem sellest, et erakorraliseks seisukorraks valmistumine oleks see, mida reguleerib näiteks julgeolekuasutuste seadus, see, mida reguleerib korrakaitseadus, ja eriseaduse puhul toome näiteks lõhkeainematerjaliseaduse.

EN: Ei, ma ei pea seda jah ohu ennetamiseks, vaid ikkagi selleks, et seaduse toimemehhanismi nagu ...

EV: OK, et lõhkeainematerjaliseaduses olevad meetmed on nagu ennetusmeetmed, aga see ettevalmistus oleks nüüd nende meetmete, mis on erakorralise seisukorra seaduses, nende meetmete lahtikirjutus, volitusnormid, praktiline kasutus.

EN: Mulle nii tundub, et see mõiste seda peaks tähendama jah.

EV: Kui ma küsin, et kas korrakaitseaduses olevad ohu ennetamise meetmed on piisavad, et ennetada erakorralist seisukorda, siis tegelikult ...

EN: ... on see eriseaduste küsimus.

EV: Et see on see, mis me enne juba rääkisime, et see on eriseaduste küsimus.

EN: Iga ministeerium oma valdkonna seadusi peab lihtsalt üle vaatama selle pilguga, et kõik, just see ennetuse pilk.

EV: Just.

EN: Sest, et ega meil enda seadusedki veel päris korras ei ole. Elu on nii kirju, kogu aeg tekib ju mingisuguseid selliseid ...

EV: See on ka õige muidugi, et kui vaadata kasvõi seda KorS-i tekkelugu, siis mis seda menetleti, 9 või 10 aastat. Robert Antropov, endine peadirektor oli esimene, kes selle parlamenti viis. Et aga teine asi, kõik see, kui sina eksperdina ütledki, et ohuastmestik tekkis pigem nagu, kui vaadata põhiseaduse eesmärki, siis pigem segadusttekitavana, mitte nagu selgustloovana ja selle tagamaa on see hirm, et võib-olla selle meetme jaoks ei ole piisavaid aluseid, ohuolukorra aluseid. Nii, nagu ma sain aru, nii tekkis neid rohkem.

EN: Pigem see hirm, et korrakaitseorgan, kui ohtu mitte nii ära liigendada, et siis korrakaitseorgan rakendab ülemääraseid. Pigem nagu see hirm vist oli selle juures. Kuigi meil on olemas proportsionaalsused, põhimõtted, eesmärgipärasus, kõik on nagu olemas, aga ikka on see hirm, et kui nüüd nii ära ei liigenda, et siis äkki ikkagi. Iseenesest ma saan natukene sellest aru, aga täna mul on lihtsalt kahju nendest, kes seda kohaldama peavad.

EV: Eks see ongi nagu ka selle seaduse praktilise kasutamise kujunemise lugu. Kui 10 aasta jooksul ei ole võimalik kordagi lugeda seda, et on olemas vahetu ohu olukord tekkinud, seetõttu kasutati neid meetmeid, siis võib öelda, et see ohu aste ei tööta, et sellist olukorda ei

teki. Tekivad igasugused muud olukorrad, mida ju ohu olukorras politseinik või muu inimene peab olema valmis lahendama.

EN: Me võime tagant järgi öelda, kas oli oluline oht või kõrgendatud oht. Ohuolukorras, näiteks vahetegu sellel, kas on oluline oht ehk siis ohus on inimese tervis või kõrgendatud oht, ohus on inimese elu. No, kui mul on alles oht, siis tegelikult on see absurd. See ei ole. Me võime pärast öelda, et näed, elu ei olnudki ohus, tervis oli ohus.

EV: Ja ega olukord ju ka muutub. Sa võtad otsuse vastu ühes olukorras, kui inimese elu on alles. Aga tegelikult olukord muutub, olukord ei ole staatiline.

EN: Tegelikult see on nagu natukene liiast.

EV: Suur tänud!

Lisa 3. Mait Laaringu intervjuu transkriptsioon

Toimumise aeg: 06.01.2016. a, kell 9.00-10.00

Koht: Eesti Vabariigi Õiguskantsleri büroo, Kohtu 9, Tallinna

Intervjueeritav: Eesti Vabariigi Õiguskantsleri vanemnõunik Mait Laaring

E. Vaher (edaspidi EV): Minu töö pealkiri või mida ma siis vaatan, on ohutõrje õiguslik regulatsioon põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral. Oma töös ma uurin ka seda küsimust, kas siis avalik kord ja põhiseaduslik kord on midagi totaalselt erinevat või on nad midagi sarnast või üks uputab teise või hõlmab teise. Ja proovingi siis kirjutada lahti ohuastmed ja toon hüpoteesina, et erakorralise seisukorra väljakuulutamise, ütleme siis, et täna on olemas väga hea õiguslik regulatsioon KorS-i näitel, mis annaks võimaluse erakorralist seisukorda mitte välja kuulutada, võtta vastu meetmeid. Ma töös ka viitan sissejuhatuses, et jätan tegelikult välja kõik need ülesanded, mis on seotud julgeolekuasutustega või kriminaalmenetlusega. See on nagu teine ala.

Mait Laaring (edaspidi ML): Ma just mõtlesin jah, et seos on tegelikult ju väga tihe mingis mõttes. Sest kogu see teabekogumise pool, mis paljuskki on ju põhiseadusliku korda ähvardava ohu ennetamisel määrav, see on ikkagi jälitustoimingute ja teabehanke küsimus ka. Ja seostub palju teiste seaduste meetmetega samamoodi, mitte ainult KorS-iga, vaid ka JAS-i, ka tegelikult KrMS-i jälitustoimingute ja muude asjadega. Et selles mõttes on kõik see üks suur tervik, iga osa mängib teatud rolli kogu selles terviklikus erakorraliseks seisukorraks valmistumise protsessis. Päril elus seda ainult KorS-i pinnalt vaadata ei saa, neid tahke ja asju on seal veel.

EV: Just.

ML: Aga, et ma ei tea, kas hakkame siis esimesest küsimusest pihta?

EV: Hakkame vaikselt pihta jah.

ML: Et ma vaikselt tegin endale mõned märkmed. Ma küll valetaks, kui ma ütleks, et ma väga põhjalikult jõudsin valmistuda. Aga noh natukene ma ikkagi mõtlesin nende küsimuste üle. Kõigepealt sa oled küsinud, et kas ohu gradatsioon ja ohu ennetamise mõiste on KorS-is piisavalt selgelt ja täpselt määratletud. Et sellele küsimusele on abstraktselt muidugi keeruline vastata. See, kas see regulatsioon on piisavalt selge ühes või teises olukorras, kas midagi on puudu või üle, see tuleb ikkagi välja pigem praktilistes olukordades. Et niimoodi abstraktse üldhinnangu tasandil võib minu meelest öelda niimoodi, et ruumi seda regulatsiooni paremaks teha kindlasti on. Ma ei arva, et see oleks ideaalne. See, mis praegu selle gradatsiooni ja ennetuse mõiste all kirjas on, see on tegelikult kokkuleppe ja sellise ühise arutelu ja

kompromissi tulemus erinevate asutuste, erinevate isikute, erinevate juristide vahel. Ma arvan, et sellisel kujul on see regulatsioon iseenesest rakendatav ja mingit väga tõsist nagu takistust või väga suurt viga ma selles iseenesest ei näe. Mis on põhiline, et see oleks võimalikult lihtne ja loogiline, see ülesehitus. Mis seda gradatsiooni puudutab, siis minu isiklik seisukoht on, et seda võib-olla oleks võimalik isegi lihtsustada, praegusega võrreldes. Kui nüüd konkreetne näide tuua, siis olulise ohu mõiste. Ma ei näe tegelikult sellel väga suurt rakendust selles seaduses. Ma võrdlesin näiteks, et iga seda astet tuleb tegelikult vaadata ju, tema praktilist tähendust tuleb vaadata niimoodi, et tuleb vaadata konkreetseid meetmeid ja tuleb vaadata, millistes meetmetes teda alusena on kasutatud, sekkumise alusena. Kõrgendatud ohtu KorS meetme kohaldamise alusena mainib 24 korral. Vähemalt sõnaotsinguga tuli välja, ma täpselt ei kontrollinud kõike üle, aga 24 korda on meetmetes. Olulist ohtu 2 korral. Seda sekkumise aluse kirjeldamiseks on olulise ohu mõistet olnud vaja ainult 2 korda. Samas kui meetmeid on ikkagi kümneid.

EV: Teine asi ka see, et see vahe seisneb ju selles, et oht elule, oht tervisele. Et põhimõtteliselt kõrgendatud ohu puhul on ta ju elule, oluline on ta siis tervisele.

ML: Keeruline hinnata. Võib olla.

EV: Selle meetme rakendamise käigus praktilises elus sa pead hindama, vaatad, saad olemasoleva info ja otsustad meetme osas. Seda enam, et KorS-is on ju väga huvitav lahendus, et hinnang antakse hindaja silmade läbi. Nüüd oleneb, kui kompetentne, millise elupraktikaga, harjutustasemega, ja olukord ka, on pime või valge, öö või päev. Sealt oleneb kõik.

ML: Millised konkreetsed andmed tal selle olukorra hindamiseks olemas on. Selles mõttes jah, et kui me vaatame nii-öelda põllutasandil või konkreetse patrullpolitseiniku tasandil näiteks, kes peab meedet rakendama, siis tõesti peab see süsteem olema nii lihtne, kui võimalik. Neid astmeid peab olema tõesti optimaalne arv. See olulise ohu mõiste oli lihtsalt üks näide. Minu hinnangul seda ruumi loogilisemaks ja paremaks teha seda süsteemi kindlasti veel oleks.

EV: Me oleme saanud rakendada neid meetmeid, neid gradatsioone ju varasemalt. PPVS-is oli ka juba olemas.

ML: Mingil kujul. Ma küll ei tea, ma ei mäleta, kas seal olid kõik need samad astmed.

EV: Siis, kui see tuli, siis me arutasime seda ka majas. Et kas sa näed nende kahe, kõrgendatud ja olulise ohu otseselt kokku kirjutamist ja sarnaseid meetmeid mõlema ohu puhul?

ML: Seda tuleks vaadata iga konkreetse meetme puhul eraldi, sellepärast, et meetmete intensiivsus või põhiõigustesse sekkumise raskus on iga meetme puhul erinev. Mitmeid

meetmeid, mis kõrgendatud ohu puhul võiksid tulla kõne alla, ma arvan, et ainuüksi juba selle põhiõiguse kaal, millesse sekkutakse, võib-olla alati ei võimaldaks olulise ohu korral rakendada. Selles mõttes ilmselt ei peaks, kui olulise ohu mõiste kaotada, siis ilmselt ei peaks see toimuma niimoodi, et me asendame viite kõrgendatud ohule olulise ohuga. Seda tuleks vaadata iga konkreetse meetme puhul eraldi, mis see alus meetme kohaldamiseks võiks olla. Ja mis ka võib-olla veel oleks, mida võiks öelda, mida vähem on selles süsteemis abstraktseid mõisteid, tähendab viiteid väga abstraktsetele hüvedele, seda parem. Sellepärast, et jällegi, sellel nii-öelda rohujuure tasandil töötaval ametnikul, kes peab mingit meedet kohaldama, on väga keeruline hinnata. KorS-is seda ei ole, aga kui siin oleks oht põhiseaduslikule korrale, eraldi alus, siis tegelikult, kas patrullpolitseinik suudab hinnata, mis asi on oht põhiseaduslikule korrale. Ta suudab hinnata, mis on oht elule ilmselt, see on suhteliselt selge. Aga, mis on oht põhiseaduslikule korrale, selles ma ei oleks nii kindel. Ja põhimõtteliselt ka konkreetsete meetmete kohaldamise aluste puhul, me ei pea alati lähtuma sellest, et me peame meetme kohaldamise alusena määratlema ainult, kas kõrgendatud ohu või ohu või olulise ohu, vaid me võime tõsta sealt definitsioonist välja ka neid üksikuid elemente, et me võimegi määratlema konkreetse meetme kohaldamise alusena näiteks ainult ohu elule või ainult ohu kehalisele puutumatusse. Me ei pea püüdma selle poole, et kõik meetmed peaksid olema kohaldatavad ainult, kas ohu või kõrgendatud ohu või olulise ohu puhul üldiselt.

EV: Abstraktselt.

ML: Abstraktselt, jah. Mida konkreetsemaks me suudame need konkreetse meetme alused teha, seda parem. Ja see süsteem peab ikkagi toimima selles suunas, mida intensiivsemalt põhiõigusi riivav meede, seda konkreetsemalt peavad need kohaldamise alused olema määratletud. Põhimõtteliselt KorS seda loogikat järgib. Kõige intensiivsemad meetmed – isiku kinnipidamine, isiku läbivaatus, valduse läbivaatus – need alused on suhteliselt detailselt kirjas, mida juba ka põhiseadus nõuab. Aga ka selles suunas ruumi oleks tegutseda. Aga see eeldab päris palju tööd, et tuleks uuesti võtta kõik need meetmed ette ja üks haaval läbi vaadata.

EV: Selleks on aega vaja, et kõik kohtulahendid ja ...

ML: Politsei seisukohast muidugi on mingis mõttes ju parem, kui on need alused laiemad, et see annab rohkem manööverdamisruumi, see annab turvalisuse tagamiseks rohkem tegutsemisvabadust, aga teiselt poolt võib see mingis olukorras ka sõrme lõigata.

EV: Kas ma mäletan õigesti, et KorS-i loomise ajal oli üks põhjus, miks ohuastmeid tekkis niivõrd palju, miks ka näiteks isiku läbivaatuse säte on üsna konkreetsete kirjutatud, miks valduse läbivaatus on eraldi punktina välja toodud seaduses, et seal tekkiski see küsimus, et need on kõige suurema riivega toimingud põhiseaduse mõttes. Seepärast, kas minu hüpotees

on õige, et tegelikult täna kehtiv KorS jälgib ka põhiseaduse põhimõtteid, selles mõttes, et on selge, et põhiõigused peavad olema ennekõike kõige rohkem kaitstud erinevate muude õigusaktide näol ja siis väiksemad õigused, mille riivevolitus on suurem. Kas see nagu sinu arvates pädeb?

ML: Jah, sellist hierarhiat, nagu põhiseaduses on, väärtuste hierarhiat, on kõrgemad väärtused ja on madalamad, seda on püütud ka KorS-is arvestada. Intensiivsemate meetmete puhul need alused kitsamad sätestada. Noh, see tuleneb juba tegelikult ka mingit pidi ju sellest, et reeglina on üks konkreetne meede suunatud eelkõige ühe konkreetse põhiõiguse vastu. Näiteks isiku kinnipidamine on suunatud tema füüsilise vabaduse vastu, mis on eraldi põhiõigusena määratletud. Ja kuna suur osa nendest eriti väärtuslikest põhiõigustest on põhiseaduses tegelikult nii-öelda kvalifitseeritud piirangupõhjusega. Ühesõnaga põhiseadus ise ju loetleb juba need alused, millal üldse saab piirata. Siis tegelikult need KorS-i alused tulenevadki otseselt nendest piiramisalustest. Sellest mööda vaadata mingil viisil ei ole võimalik ja ei tohi ka. Kui neid aluseid kirjutati, siis oli põhiseadus laua peal lahti ja vaadati iga konkreetse õiguse puhul, et mis need konkreetsed piiramisalused seal on.

EV: Ohu ennetamise mõiste KorS-is. Ma saan aru, et ohu ennetamise osa tuli KorS-i tegelikult ju suht viimasel hetkel. Ta pigem ei olnud nii mõeldud. Kas see annab võimaluse eriseadustes kogu aeg viidata KorS-ile, mis tegelikult oma olemuselt ei ole õige? Või kas see ennetamise mõiste on KorS-is piisavalt selgelt, täpselt sinu arvates reguleeritud?

ML: No tegelikult mingil kujul see ennetamise mõiste oli ka juba KorSi alguses redaktsioonis olemas. Aga ta oli selline lihtsalt formaalsus. Hilisemas faasis, KorS-i rakendamise seaduse kirjutamisel, püüti sellest ennetamisest teha sellist asja, millel on reaalne sisu ja reaalsed põhiõiguste piiramise volitused taga. See algne kontseptsioon, mida KorS-i kirjutamisel algselt püüti rakendada, oli see, et see seadus on ikkagi eelkõige ohutõrje seadus. Tähendab, et rakendub siis, kui juba konkreetne oht tekib. Ja ennetuse küsimused jäävad eriseaduste lahendada. Aga lõpuks nagu seda kontseptsiooni muudeti ja toodi see ennetus juba reaalse põhiseaduste piiramise alustena ka juba KorS-i endasse sisse.

EV: Aga võib-olla polegi vale, kui vaadata täna näiteks ...

ML: Jah, et probleem ongi selles, et ennetus on väga ebamäärane asi, see hõlmab väga erinevaid asju. Ta hõlmab riiklikku järelevalvet, vanas tähenduses, mida ametid ja inspeksioonid tegid. Ka see on ennetus kehtiva KorS-i tähenduses. Ta hõlmab süüteo preventsiooni, millega Justiitsministeerium tegeleb. Ühesõnaga ta hõlmab suurt hulka erinevaid tegevusi ja ta on väga palju ebamäärasem, kui ohutõrje. Võikski öelda, et see on nagu välistamise põhimõttel. Kui seda definitsiooni ka lugeda, siis ennetus on kõik see, mis ei ole ohutõrje. Selles mõttes on tõesti segane, mis asi see ennetus on.

EV: Aga kas siin ei olegi nagu tekkinud selline olukord, kui vaadata isiku õigusi ja vabadusi, siis selle ennetuse konkreetsem sätestamine ei ole kaetud sellega, et inimesel on vaideõigus, inimesel on oma kaitseõigus, on meil kohtumenetlused, kohtulik kaitseõigus, kantsleri poolne kaitsemehhanism. Konkreetne näide lähiminevikust. Niipea, kui Pariisis oli viimane tulistamine, PPA tõstis lennujaamas heidutusmehhanismi. See tähendab seda, et tugirelvadega rohkem politseinikke liikusid lennujaamas. Siis tegelikult tuli palju kõnesid selle kohta, et kas terrorismiaste on Eestis tõusnud. Tegelikult, nad teevad seda kogu aeg, nüüd tegid lihtsalt intensiivsemalt. Aga jälle, see on ennetus, see on selge ennetusmeede.

ML: Jah. Ka iga patrull, kõik see on tegelikult ka. Ainuüksi juba fakt, et kuskil on mingi kaamera, sõltumata sellest, kas ta midagi ka filmib või ei filmi või ei salvesta, juba see fakt, et kas inimene tunnetab seda enda jaoks sellisena, mis hoiab mingi tegevuse ära.

EV: Kuidas sina hindad, kas ennekõike peaks olema ennetamine pigem reguleeritud eriseaduses? Asjakohane eriseadus, mis on lõhkematerjaliseadus, kas need riiklikud järelevalvemehhanismid peaksid ennekõike olema reguleeritud eriseadustes, mis on suures plaanis ikkagi ohu ennetamise üks meede, et käiakse, et ettevõttel, kes sellega valdkonnaga tegeleb, on kohustused hoida, registreerida, eritingimused on loodud neile. Kas see lähenemine on õige või peaks ta olema KorS-is rohkem?

ML: Siin ma ujun Justiitsministeeriumi ja üldse vist ametlikule nagu vastuvoolu, aga mina arvan küll, et KorS-is on mindud selle ennetamise reguleerimisega natukene liiga kaugemale, püütud liiga palju erinevaid tegevusi võtta nagu ühtse või ühise nimetaja alla kokku ja selle tulemusena on läinud need normid liiga üldiseks. Et mina jätaks selle ennetuse küll suures osas pigem eriseaduste teemaks. Muidugi praegu sellest kõva häälega rääkida on selles mõttes ... Ma saan ka aru, et isegi, et kui ministeeriumid möönaks, et see oleks õigem, siis KorS-i rakendamise seadusega on tehtud ju sisuliselt vastupidine protsess ja seda nüüd ümber pöörama hakata ilmselt keegi ei soovi. Vähemalt mõneks ajaks me peame sellise süsteemiga elama, nagu ta on. Aga minu enda sisemine veendumine on küll see, et KorS peaks eelkõige olema ikkagi ohutõrjeseadus ja need ennetuse erinevad liigid ei ole, seal on nii palju nüansse ja erisusi, et me ei saa seda kõike teha üldseaduse teemaks. Pluss veel kõik need probleemid, mis tekivad siis, kui on mitmes erinevas seaduses asi reguleeritud ja siis on viited ühele seadusele ja teisele seadusele ja siis see rakendav ametnik, vaeseke, peab lugema neid mõlemaid seaduseid, aru saama, kuidas nad koostoimes rakenduvad.

EV: See vastuolo põhiseaduse mõttega, et peab olema selge rakendajale, on siin kindlasti küsitav.

ML: Rakendajale selge, selge sellele, kelle suhtes rakendatakse. Siin probleeme kindlasti on, aga seda tuleks jällegi vaadata, võtta konkreetset seadused ette ja vaadata, mida ühe või teise

asja puhul teha saab. Aga ennetuses kehtib jällegi ikkagi see põhimõte või see põhiõiguste piiramise teema, et preventsioon, nii ohu tõrje kui ka ohu ennetus on tegutsemine ebakindlas olukorras. Selles mõttes, et me eeldame midagi. Ohu korral ei ole kahju veel saanud. Me prognoosime seda lihtsalt. Me tegelikult ei tea, kas see juhtub või ei juhtu. Ja mida kaugemast faasist enne selle kahju saabumist me seda olukorda hindame, seda vähem meil tegelikult on õigust või õigustust põhiseaduse järgi inimesi põhiõigusi piirama hakata. Sest see kõik on hüpoteetiline, me ei tea, mis tegelikult saab.

EV: Oletuslik, jah.

ML: Jah. Ja selles mõttes see konkreetse ohu mõiste on väga oluline põhiseaduslik garantii, minu meelest, kuigi meie põhiseadus tegelikult seda ohu mõistet sellisel kujul ju ei kasuta.

EV: Vist ei nimeta kordagi?

ML: Ei, ta nimetab mõnes kohas. Kas ta vist erakorralise seisukorraga seoses ta nimetabki?

EV: Ja, vabandust, kuuel korral.

ML: Aga ühesõnaga, mina pean seda põhiõiguste piiramise seisukohast väga oluliseks garantiiks, et see konkreetse ohu mõiste on, et see konkreetse ohu olemasolu avab riigile nagu väga palju tegevusvõimalusi isiku põhiõiguste piiramiseks. Aga see, mis jääb sinna konkreetse ohu eelsele alale ehk siis ennetus, et seal on see põhiõiguste piiramise õigustuse olemasolu põhiseaduse järgi palju küsitavam sellepärast, et seal on see kahju tekkimise võimalus konkreetsest ohust nii palju ebamäärasem, et me tegelikult õieti veel ei tea, mismoodi see kahju seal võib realiseeruda või kas ta üldse võib realiseeruda. Minu ettekujutus vähemalt on asjast selline.

EV: Jah, mida kaugemalt vaatad, seda hägusam ta on.

ML: Mida kaugemalt vaatame, seda hägusam on. Ja kuna ennetus ise on nii hägune ja võimaldab vaadata ikka väga kaugelt tegelikult. See võib olla ka nii-öelda abstraktne ohu ennetus. Et mitte mingi konkreetse olukorra vaatamine. Ütleme, see ongi see tavatähenduses inspeksiooniline järelevalve. Kui mul on Eestis, ütleme 10 pürotehnikavabrikut, kus toodetakse mingisuguseid asju. Mul ei ole mingit konkreetset infot, et kuskil mingeid nõudeid rikutakse, aga juba selle asja olemusest tulenevalt ma võin eeldada, et see tegevus, kui selline on ohtlik. Abstraktselt ohtlik.

EV: Et ka tõenäosus, et ka näiteks kurjategijad tunnevad huvi riigi vastu ja nende pürotehniliste ettevõtete vastu rohkem, kuna neid siin on. Täna on hästi kuum teema tsiviilkäibes lubatud isiku ja vara kaitseks relv. Jällegi küsimus ka selles, et tõenäosus, et sa hoiad lohakalt või tõenäosus, et valdaja käest väljub relv, kui sul on 25 tükki, on suurem, kui sul on 1 tükk. Abstraktne oht. Tegelikult kaudselt ja seda tegelikult täna siis lahendatakse.

ML: Ja kuna ka see on ennetus, siis on küsimus, kui palju see saab siis õigusi anda nagu kellegi põhiõigusi piirata. Kui me vaatame selle konkreetse pürotehnikavabriku omaniku seisukohalt, siis ta võib ju kõiki nõudeid iseenesest ideaalselt järgida, aga tema põhiõigusi tulla ikka piirama. Et noh tema tajub seda enda jaoks ebaõiglasena tegelikult. Kuigi objektiivselt võttes on see tegelikult vajalik. Riigi, kui terviku seisukohalt. Et selles mõttes tuleb nende ennetuse teemadega olla tunduvalt ettevaatlikum, kui ohutõrje teemadega. See ohu, konkreetse ohu mõiste on see värv, mis avab riigile oluliselt suuremad sekkumisvõimalused. Minu meelest see peab nii olema. Ja kui me selle ennetuse, konkreetse ohu eelse teeme hästi tähtsaks ja ütleme, et siin saab ka väga palju teha, väga palju põhiõigusi piirata, siis me tegelikult devalveerime selle või võtame sellelt konkreetse ohu mõistelt väärtuse ära.

EV: Et hilisem ...

ML: Jah, ja seda minu arvates ei tohiks teha. Me ei tohi ennetuseks liiga palju võimaldada põhiõiguste piiramist.

EV: Sest siis tõenäoliselt tulevad lihtsalt vead.

ML: Sest mida kaugemalt sa vaatad, seda tõenäolisem on viga. Isegi, kui sa hindad kõike oma parima arusaamise järgi, on see tõenäolisem, kui sa vaatad kaugelt. See on tõenäolisem, kui siis, kui sa vaatad lähedalt.

EV: Et siit võib-olla ongi paslik minna edasi teise küsimusega. Et kas mõiste erakorraliseks seisukorraks valmistumine on arusaadav ja kontekst on tegelikult see, et just erakorraliseks seisukorraks valmistumine. Me saame aru, et erakorraline seisukord tekib juhul, kui see välja kuulutatakse. Selleks on oma protseduurika, seda ma ka oma töös vaatan, kus on täna huvitav seis, kus erakorralise seisukorra seaduse näol mõlemad võivad esitada Riigikogule ettepaneku väljakuulutamiseks, see on nii Vabariigi President kui ka Vabariigi Peaminister. Et nimetades enne ära Vabariigi Presidendi ja siis peaministri, kuigi põhiseaduse järgi riiki juhib ja uuest aastast ju ka sõjaline juht on Eesti Vabariigi Peaminister. Minu selle küsimuse mõte on tegelikult see, et kui jätta kõik need julgeolekuasutuste seaduse ja kriminaalmenetluses lubatud varjatud tegevustega info kogumise osa välja, kui täna on erakorralise seisukorra seaduses väga palju meetmeid siis, kui erakorraline seisukord on välja kuulutatud. Sõna otseses mõttes. Seal on 17 meedet, kuni politseitunnini jms. Et nüüd küsimus on see, et kas sinu arvates võib KorS-i lugeda selle erakorraliseks seisukorraks valmistumise üheks õiguslikuks aluseks, mille kaudu, näiteks see sama, mis me rääkisime siin, pürotehnilist materjali tootvate või turustatavate riiklik järelevalve kohustus jne, kuidas sa seda tunned? Võib-olla see küsimus on natuke ebaselge sellepärast, et ma kogu aeg proovin vaadata seda KorS-i siin peegelpildina.

ML: Kõigepealt, kui ma seda küsimust lugesin, siis mul nagu midagi turgatas kuskilt ja ma hakkasin oma paberites sobrama ja leidsin mingi sellise asja. Ma ei tea, kas sa seda oled näinud? Selle ma olen kunagi, üks kolm-neli aastat tagasi koostanud. See on läinud vist Siseministeeriumile ja Riigikantseleile, minu meelest.

EV: Võin ma selle kaasa võtta?

ML: See on täiesti avalik paber, see on ka netis olemas. Just see erakorraliseks seisukorraks valmistumise mõiste. Siin mul tuli praegu see tuttav ette, et ma ise olen püüdnud nagu enda jaoks analüüsida, et mida see mõiste endas üldse hõlmab. Et võib-olla selleks, kui sul on töö juba kaante vahel, siis ma ei tea, kui palju sellest võib kasu olla, aga lihtsalt, et mingisugust sellist ... Et seal ma nagu jõudsin järeldusele, et erakorraliseks seisukorraks valmistumine on ka nagu väga ebamäärane asi ja need meetmed, niivõrd, kui me saame neid üldse mingitest muudest avaliku korra või põhiseadusliku korra meetmetest eristada, et nad on ikkagi laiali mitmetes erinevates seadustes. Ja selles mõttes ei saa kindlasti KorS-i jällegi vaadata kuidagi isoleeritult, sest, mis on erakorraliseks seisukorraks valmistumise puhul ikkagi primaarne, see on teabe kogumine ja analüüs. Minu ettekujutuses vähemalt. Ja sellist teavet ei kogu kindlasti ainult politsei ja korrakaitseorganid, vaid seda teevad ka julgeolekuasutused. Ja selles mõttes jah, ma ei ole kindel, kui see küsimuse püstitus on selline, et kas erakorraliseks seisukorraks valmistumise mõiste on arusaadav, siis minu küsimus oleks selline, et kas sellel mõistel, kui sellisel on üldse eraldi väärtust. Praegu ta ei ole legaaltermin. Et see mõiste võiks omandada eraldi tähenduse, siis, kui me püüaksime kuskile seadusesse kõik need meetmed kokku võtta ja luua mingisuguse ühtse süsteemi, kuidas erakorraliseks seisukorraks valmistutakse.

EV: Minu küsimuse ülesehitus oli selline, et kui erakorralise seisukorra seadus on seadus, mida võib rakendada siis, kui ta on välja kuulutatud. Vastasel korral võib öelda, et sisuliselt, vähemalt mina ei leidnud ühtegi rakendusakti, mis näiteks erakorralise sisukorra seaduse meetmete, seal on 17 meedet, et see valmistumine ongi see, et me nendele meetmetele anname praktilise sisu. Aga lihtsalt, kui täna vaadata KorS-i, siis seal on mitmeid sarnaseid meetmeid. Näiteks KorS lubab samamoodi piirata liikumisvabadust. Et kas erakorralise seisukorra seadusest tulenevate meetmete rakendamise aktide loomine, harjutamine, vastuste jaotamine, kas see on erakorraliseks seisukorraks valmistumine?

ML: See nii-öelda planeerimine, harjutamine, õppused, see kindlasti on osa valmistumisest. See on mul ka selles analüüsis eraldi sektorina välja toodud. Seal kuskil ma jagan nad enda jaoks sektorites. Teabe kogumine ja analüüs on ka, võiks eristada mitut. Üks on strateegiline tasand, kus on eelkõige julgeolekuasutuste ohuhinnangud ja muud asjad ja siis on taktikaline tasand, mis on siis juba konkreetsed, kui see olukord on juba tõesti käega katsutav või tekib juba tõesti praktiline küsimus selle väljakuulutamise vajadusest. Ja sama moodi õppuste

tasand on veel selline eraldi. Ka õppuste ja valmistumise osa läheb ju KorS-ist selles mõttes kaugemale, siin tuleb mängu hädaolukorrasedus näiteks, sest siin on ju teatav kattuvus, sest osad sündmused, mis võivad tingida erakorralise seisukorra väljakuulutamise, on samal ajal ju ka hädaolukorrad, mille kohta on hädaolukorra plaanid olemas. Näiteks massiline korratu, terroristlik akt. Need võivad samal ajal olla ju ka erakorralise seisukorra väljakuulutamise alused. Ühesõnaga see õppuste ja valmistumise süsteem, mis HOSis juba on ja ilmselt ka selles uues kavandatavas HOSis, ma ei tea täpselt, aga ... Et ka seda tuleb lugeda siis mingis mõttes erakorraliseks seisukorraks valmistumise õiguse osaks. Aga, mis puudutab nüüd seda seaduste omavahelist haakuvust või ühesõnaga KorS-i meetmed versus erakorralise seisukorra meetmed, siis ega, kui aus olla, siis ega nad ei haaku küll, selles mõttes, et erakorralise seisukorra seadus on ju suhteliselt vana ja seda ei ole olulistes osades või kontseptsiooni tasandil muudetud a la 20 aastat. Ta on 96. aastast, kui ma õigesti mäletan.

EV: Nüüd ta uue aastaga läbis muudatuse aga ka pigem tehniline ainult.

ML: No ma ei tea, kas Justiitsministeerium või Siseministeerium või keegi kavandab seal mingeid, võib-olla mingi uue seaduse kontseptsioon neil olemas. Midagi ma olen kuulnud, et midagi vist tehakse.

EV: Valitsuse õppuse raames tuli jah see vajadus välja, et ...

ML: Ise küsimus on see, et kas see erakorralise seisukorra seaduse meetmed, need 17 punkti, mida sa nimetasid, kas need nagu sellisel kujul, nagu nad seal kirjas on, kas need vastavad sellele ettekujutusele, mis meil nüüd, aastal 2016 või 2015 riigikohtu praktika edasiarengu ja kõige selle tulemusel nagu on, võrreldes aastaga 1996. Et seal on need meetmed niimoodi punkt, võib kehtestada selle. Et see on nagu omaette küsimus, et kas need sellisel kujul vastavad veel õigusselguse põhimõttele ja kas nad on lubatavad või kuidas nad praktiliselt oleksid rakendatavad, kui see vajadus tekib. Teiselt poolt kindlasti on selles mõttes ajale jalgu jäänud see regulatsioon, et seal ei ole ilmselt paljusid meetmeid, mis nagu tänapäevases maailmas. Sest maailm on ju nii kiiresti arenenud 96. aastast, seal ei ole näiteks paljusid infotehnoloogiaalaseid meetmeid. Näiteks interneti kinnipanek. Ma ei ole üldse kindel, kas see nende olemasolevate normide alla kuidagi mahutatav on. Aga see võiks olla vajalik, täiesti reaalselt mingis olukorras.

EV: Et kas on füüsiline sõda või on info sõda. Näiteks aprill 2007. Kõik saavad aru, et ega see rahvas ei tulnud sinna sellepärast, et keegi voldikuid jagas, vaid toimisid muud kommunikatsiooni vahendid ja meedia. Kutsuti inimesi üles osalema ja seetõttu see meede peaks nägema ka selle reguleerimist.

ML: Võib-olla tõlgendamise teel kuidagi saab üle nendest probleemidest, ma ei tea. Aga ühesõnaga, jutu mõte on see, et kindlasti ka see olemasolev erakorralise seisukorra seadus on

nagu mitmes osas ajale jalgu jäänud. KorS-iga ta kindlasti selles mõttes ei haaku, et ega KorS-i kirjutamisel keegi nüüd eraldi tähelepanu sellele ei pööranud, kuidas ta need seadused omavahel kokku jooksevad. Ja täiesti võimalik on see, et kuna KorS andis tegelikult võrreldes, KorS ja ka PPVS enne KorS-i andis tegelikult politseile ikkagi tegevusruumi ja õigusi juurde, mina arvan nii. Võrreldes vana politseiseadusega näiteks. Et ta teatud määral liikus sellele erakorralise seisukorra alale juba või ühesõnaga, et sellest tekkis teatav kattuvus. Et KorS võimaldab teatud osas juba praegu teha seda, mida ErSS võimaldaks alles erakorralise seisukorra ajal.

EV: Väga oluline point minu jaoks, et mida annab juurde erakorralise seisukorra väljakuulutamine, siis ega väga palju ei annagi juurde.

ML: Et seda kindlasti on oluline analüüsida, jah.

EV: Ütleme, et kinnipidamistähtjad on võib-olla see ainuke asi, mis tuleb.

ML: Seal on üksikud asjad, ma ei ole nii detailselt vaadanud. Aga näiteks see avalike kogunemiste keelamine. Kehtiv KorS ei võimalda näiteks ära keelata koosolekuid abstraktselt. Ühesõnaga keelata riigis tervikuna või linnas või maa-alal. Ta võimaldab keelata ühe konkreetse koosoleku. Aga erakorralise seisukorra ajal tekib see üldine keelamise võimalus.

EV: Küsimus ongi, et kas see on põhiseadusega kooskõlas.

ML: Jah, see on omaette küsimus.

EV: Võib-olla ikkagi avalik koosolek üldiselt ära keelata on, nagu sa ütlesid, abstraktne keeld. Aga tegelikult avalik koosolek on üks põhiseaduse aluseid, demokraatia aluseid. Avalik esinemine jne.

ML: Siin tuleb vaadata jah, et põhiseaduse § 130 annab teatud, ta võimaldab nagu intensiivsemaid piiranguid veel. Küsimus on selles, et kas see abstraktne, üldine keelamine siis mahub selle 130 alla või ta ei mahu. Seda siis tuleks vaadata. Siis, mida kindlasti ErSS annab veel juurde, võrreldes KorS-i ja muude normaal või tavaolukorra seadustega, on see tsensuuri osa või telekommunikatsiooni osa. Seda ka nagu kehtivas õiguses ... Kindlasti mingid asjad on, mida tavaolukorras teha ei saa, aga ma üldse ei välista, et KorS-i valguses võib päris palju olla neid asju, mida me saame teha ka juba ilma erakorralise seisukorrata. Aga küsimus on jah, siis selles, et ...

EV: ... et see seadus ei ole seda eesmärki kandev, võib-olla see küsimus.

ML: See ka, jah.

EV: Võib-olla, kui tulla tagasi selle juurde, et selle meetme rakendamine on viidud üksikametniku tasemele, kes hindab olukorda selle järgi, nagu ta teab. Siis tegelikult ta ei ole nagu võib-olla see otsustamise tase ei ole õige koha peal. Kui erakorralise seisukorra seadus

ikka väga selgelt ütleb, et erakorralist seisukorda juhib peaminister, siis seal on väga selge juhtimistasand ja seetõttu ka riive valiku koht on kõrgemal tasandil. Nüüd KorS on viidud ju tegelikult tavaametniku tasandile.

ML: Siin ongi küsimus, et kui me järeldame, et nad kattuvad, siis saab sellest teha mitmesuguseid järeldusi. Üks järeldus võiks olla, et tõmbame KorS-i tagasi. Ma ei ütle, et see on õige või vale, aga see võiks olla üks järeldus. Teine võimalus on, et kõik on korras, et tõmbame erakorralist seisukorda siis tagasi. Et jätame erakorralise seisukorra ainult teatud väga kitsaste meetmete jaoks, mida KorS ei võimalda. Et siit saab teha mitmesuguseid õiguslikke järeldusi. Aga fakt on see, et nad kattuvad. See sama küsimus tegelikult on ka tekkinud muude seadustega seoses. Et näiteks eriolukord HOS-is ja isegi päästeseadusega mingid asjad. Et analüüsimisel selgus, et KorS muudab paljud teised regulatsioonid sisuliselt sisutühjaks, sellepärast, et enamikke neid asju saab KorS-i alusel juba teha ka ilma eriolukorda välja kuulutamata ja muudel juhtudel. See ei ole ainult erakorralise olukorra spetsiifiline küsimus.

EV: Tõenäoliselt massilise korratuse puhul hädaolukorda vist välja ei kuulutata, kui ma õigesti mäletan. Ta ju tekib, ta on regionaalse printsiibiga. Kui erakorralise seisukordi ei saa kehtestada regioonis, vaid üle riigi, siis tundub tegelikult, et KorS töötab praktilisemalt. Ta on kiirem, ta on ikkagi ju väga selgete meetmetega. Siis tekib küsimus, et mis kohta hädaolukorrased tulenev eriolukord siis täidab. Näiteks massilise korratuse puhul. Toon ka ääremärkusena, et näiteks aprilliööl oli tavaolukord. Ukrainas praegu pole sõjaolukorda välja kuulutatud. Huvitav, aga nii on.

ML: Ta võis olla hädaolukord, aga ta ei tinginud ei eriolukorra ega erakorralise seisukorra väljakuulutamist.

EV: Just.

ML: Et selles mõttes neid küsimusi erinevaid on. Kuigi siin on jällegi see, et kui KorS annab volitusi juurde, et teiselt poolt see ei tohiks ka jälle kaasa tuua sellist olukorda, kus need erakorralise seisukorra, eriolukorra. Et need mõisted nagu muutuvad sisutühjaks.

EV: Aga kas nii praegu ei ole? Mis su tunne on?

ML: Jah, see oht on. Aga päris sisutühjaks ei tohi muutuda, sest see oleks jällegi põhiseaduse mõttega vastuolus. Põhiseadus ikkagi on need korrad ette näinud ja kui me tõlgendame niimoodi, et seda kõike saab teha tavaolukorras, siis see läheks ikkagi põhiseadusega vastuollu. See ei ole selle mõttega kooskõlas. Teatud ohud selles kindlasti on.

EV: Lähme kolmanda küsimuse juurde, kas KorS-is olevad ohu ennetamise meetmed on piisavad ennetada erakorralist seisukorda. Me oleme seda natuke puudutanud ka siin. Kui me nüüd räägime ennetamise nurgast. Me käsitlesime seda ka sellisel viisil, et me rääkisime,

kuidas see ennetamise osa üldse KorSi tekkis. Sain aru, et sa pigem näed, et ennetamine võiks olla eriseaduste küsimus. KorS peaks olema pigem siis ohutõrjumise. Kui võrrelda nüüd KorS-i ja erakorralist seisukorda, siis, kuidas sa tunned, kas KorS on erakorralist seisukorda seaduse tähenduses ennetav õigusakt?

ML: Kõigepealt terminoloogiliselt, kas erakorraline seisukord on üldse see, mida me peame ennetama. Selles mõttes, et erakorraline seisukord on see õiguslik seisund, mis välja kuulutatakse. Et see põhiseaduslikku korda ähvardav oht, see on lihtsalt „tähenärimine“ minu poolt. Et erakorralise seisukorra väljakuulutamist, kui sellist, me iseenesest ei peaks iga hinna eest püüdma ennetada. Teatud olukorras võib see olla vajalik. Seda võib võrrelda haiguse ravimisega.

EV: Ennetame ravimist, mitte haigust ennast.

ML: Jah, et parem ärme lase haigusel vinduda kolm kuud, vaid siis teeme selle ühe kolmepäevase akuutse haigusfaasi läbi ja saame terveks. Samamoodi võiks öelda, et teatud olukord on, kus erakorralise seisukorra väljakuulutamine kindlasti võib olla vajalik ja me ei peaks rääkima sellest, et me iga hinna eest püüame selle ära hoida. Jah, reeglina, vähemalt poliitilisel tasandil erakorralise seisukorra väljakuulutamist ei peeta tavaliselt soovitatavaks. Leitakse, et see on märk riigi nõrkusest ja annab rahvusvahelise signaali. Sa pead kuskile teatama Euroopa tasandil ja rahvusvahelisel tasandil. Saad kuskile ajalehtede ja rahvusvaheliste uudiseportaalide esikaanele. Aga õiguslikust ja põhiseaduslikust vaatevinklist ikkagi ma ei ütleks, et erakorralist seisukorda peaks tingimata alati ennetama. Aga põhiseaduslikku korda ähvardavaid ohtusid tuleb kindlasti ennetada ja KorS on kindlasti ka põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamise seadus. Sest see põhiseaduslikku korda ähvardava ohu mõiste on juba nii lai, et tahes või tahtmata ta teatud osas kandub ka KorS-i alale ja ka KorS-i meetmed teabe kogumisel eelkõige tulevad siin kõne alla, et kindlasti ta on. Selles mõttes relevantne.

EV: Kas see on taaskord väide, et KorS on üks nendest eriseadustest? Mis ta tegelikult ju päris ei ole.

ML: Ta ei ole. See on ennetus ikkagi. Ma ei arva seda, et nüüd kogu põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamist saaks väljaspool KorS-i reguleerida. Sest see mõiste on nii lai, et tahes või tahtmata ta mingis osas peab jääma KorS-is reguleeritud. Erakorralise seisukorra seaduse ümberkujundamisel ma ei kujuta nagu hästi ette, et me paneme kogu põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamist püüame seal kuidagi ennetada. Erakorralise seisukorra seadus peaks eelkõige jääma ikkagi selleks juba väljakuulutatud olukorra lahendamist reguleerivaks seaduseks. Seda nõuab tegelikult ka juba põhiseadus, selles mõttes, et põhiseaduse järgi on see Riigikogu koosseisu häälte enamust nõudev seadus. Ja see mõte on

olnud ilmselt see, et neid intensiivsemaid põhiõiguse piiranguid, mis siis nagu võimaldatakse alles erakorralise seisukorra tekkimisest. Nendele siis Riigikogu laiem heakskiit saada.

EV: Et ta oleks siis proaktiivne seadus, selles mõttes, et kuulutame välja, hakkame tegema. Ennetuse blokk peaks olema kaetud.

ML: Ennetuse blokk peaks eelkõige jääma vist sellest välja. Aga ma ütlen, et seda ei saa ainult KorS-is reguleerida. See on laiem küsimus ja ta on laiali erinevates seadustes. Minu jaoks ikkagi see ennetuse tuum, põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamise tuum on teabe kogumine ja analüüs. Ja seda teevad nii julgeolekuasutused, nii politsei, Siseministeerium, Riigikantselei koordinatsioonibüroo, kes iganes. See kõik on selline koostöö ja koordinatsiooni küsimus. Ja seda ei saa ühte õigusakti koondada, seda tuleb vaadata mitmete erinevate asjade lõikes. KorS on siin üks telliskivi, aga lisaks sellele on selles müüris veel väga palju erinevaid komponente.

EV: Lisaks siis ka see, mida me enne puudutasime, et erakorralise seisukorra seaduses on need meetmed, siis rakendusaktide loomine ja läbiharjutamine näiteks. Hästi konkreetne, harjutamine, rollide jaotuste jagamine. Täna, kui peaminister peaks seda tegema, siis ta tänases kontekstis peab hakkama mõtlema, et seal on meede, et kelle ülesanne see on.

ML: Siit jookseb see HOS-i teema veel sisse. Elutähtsad teenused ja see kõik. HOS on ka kindlasti just selle valmistumise juures oluline, kõik need õppused ja asjad ju toimivad näiteks HOS-i süsteemi alusel. Et ka see valitsuse suvine kriisiõppus oli tegelikult ju HOS-i alusel toimunud õppus.

EV: Jah.

ML: Palju erinevaid seaduseid, regulatsioone, mis haakuvad. Võimalik, et seda kõike saaks kuidagi selgemalt ja ühtlasemalt kokku võtta. See vajaks tõenäoliselt analüüsimist. Aga kindlasti KorS ei oleks see ainus koht, kus seda kõike reguleerida. Kui küsimus on selles, et kas mingites konkreetsetes KorS-i meetmetes, et kas need on piisavad või ei ole, siis seda mina niimoodi abstraktselt hinnata ei oska. Siis tuleks vaadata ikkagi konkreetseid olukordi ja vaadata, kas ja kus on mingid kitsaskohad, mingi konkreetne meede, mis on puud ja mida KorS ei võimalda. Niimoodi KorS-i vaadates, nagu ta praegu on, ma ei oskaks niimoodi abstraktselt välja tuua. Selge on see, et KorS-is me ei saa hakata reguleerima sellist sensitiivset info kogumist, nagu julgeolekuasutuste tegevus ja jälitustoimingud KrMS-is. Selle kohta on tehtud eraldi otsused, et KorS-is nagu selliseid meetmeid ei tooda. Seda asja kindlasti KorS-is tõenäoliselt kunagi reguleerima ei hakata.

EV: Kuigi üksikpäringud on lubatud?

ML: Kuigi üksikpäringud on lubatud. Jah. Nagu tagauksest on midagi siiski sisse toodud.

EV: Jah, varjatud andmete kogumine on sealt väljas. Üksikpäring on ikkagi päritava teadmisel. Teadmata kadunu puhul, siis on teine asi.

ML: Aga mis puudutab muid teabe kogumise meetmeid, kasvõi küsitlemised või muud asjad, siis ei saa välistada, et nendel meetmetel võib olla tähendus ka põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamiseks. Küsitlemisel, ka politsei küsitlemisel võib saada mingit infot, millel võib olla tähendus põhiseadusliku korra kaitsmise ja hiljem ka erakorralise seisukorra väljakuulutamise aspektist. Mis seal tingimata veel lisaks võiks olla või peaks olema, seda ma ei oska öelda. Mida kindlasti tuleks vältida või mis ma arvan, mis ei oleks õige, see, kui me hakkaks KorS-i lisama mingeid abstraktseid aluseid meetmete kohaldamiseks, et ennetada põhiseadusliku korda ähvardavaid ohte näiteks. Eraldi alusena. Ma ütlen, et seda tavalisel politseinikul on väga keeruline hinnata, mis asi see on.

EV: Mina mõtlen niimoodi, et kui täna rohelisest piirist tuleb üle 50 laigulist meest, siis millist õigusakti hakkab riik rakendama. Tegelikult KorS-i, Riigipiiriseadust. Aga meetmed, mida on võimalik ette võtta, on kõik KorS-i meetmed.

ML: See on KorS-i mõttes korra rikkumine.

EV: Ja tegelikult põhimõtteliselt kõik saavad Ukraina näol aru, et on üsna tõenäoline, et miks peaks teise riigi 50 meest sisenema teise riiki. On üsna tõenäoline, et oht põhiseadusele on olemas.

ML: Siin on küsimus selles, et põhiseadusliku korra mõiste ja avaliku korra mõiste on nii laiad, et tegelikult hõlmavad. KorS kaitseb avalikku korda, aga me võime öelda, et põhiseaduslikust korrast ka, kas kogu põhiseaduslik kord või valdav osa vähemalt on tegelikult hõlmatud avaliku korra mõistega. Nii et kaitstes korda KorS-i mõistes, kaitseme ka põhiseaduslikku korda põhiseaduse tähenduses tegelikult. Vähemalt valdavas osas. Võib-olla on mingeid üksikuid kohti, kus põhiseadusliku korra ja avaliku korra mõiste ei kattu, see oleks mingi eraldi uurimise teema võib-olla. Aga valdavas osas on põhiseaduslik kord avaliku korra mõistega kaetud, mis omakorda tingib selle, et ka KorS on põhiseadusliku korra kaitsmise seadus, ennetamise seadus ja põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumise seadus. Koos teiste seadustega, mis moodustavad siis ühtse süsteemi.

EV: Suur tänu!